

**KONSTRUKSI HUKUM PEMBERLAKUAN KEISTIMEWAAN PADA
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi

Sebagian Syarat-Syarat Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Disusun

Oleh :

Ayunda Dinopa

0810113250



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2012

LEMBAR PERSETUJUAN

**KONSTRUKSI HUKUM PEMBERLAKUAN KEISTIMEWAAN PADA
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Disusun Oleh :

AYUNDA DINOPA

NIM. 0810113250

Skripsi ini telah disetujui pada tanggal :

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Tunggul Anshari SN,S.H.,M.H
NIP. 19590524 198601 1 001

Ngesti Dwi Prasetyo S.H.,M.Hum.
NIP. 19781215 200501 1 001

Mengetahui

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, S.H., M.H.
NIP. 19601020 198601 2 001

LEMBAR PENGESAHAN

**KONSTRUKSI HUKUM PEMBERLAKUAN KEISTIMEWAAN PADA
PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Disusun Oleh :

AYUNDA DINOPA

NIM. 0810113250

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Tunggul Anshari SN,S.H.,M.H

NIP. 19590524 198601 1 001

Ketua Majelis Penguji,

Herlin Wijayati, S.H., M.H.

NIP. 19601020 198601 2 001

Pembimbing Pendamping,

Ngesti Dwi Prasetyo S.H.,M.Hum.

NIP. 19781215 200501 1 001

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, S.H., M.H.

NIP. 19601020 198601 2 001

Mengetahui

Dekan,

Dr. Sihabudin, S.H., M.H

NIP. 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa lagi Maha Pengasih dan Penyayang, yang selama ini sudah memberi bimbingan, perlindungan dan kekuatan kepada penulis sehingga sampai pada saat ini penulis masih dapat merasakan berkat dan anugrah yang diberikan oleh-Nya, karena tanpa itu semua mustahil rasanya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Terima kasih yang mendalam juga penulis haturkan kepada Bapak Sugiono selaku penyanggah dana dan memberikan dukungannya dalam menyelesaikan skripsi ini, terimakasih banyak ayahku tercinta. Kemudian ibu agustini yang memberikan dukungan dan doanya, terimakasih mamaku sayang. Mereka selaku orang tua telah banyak berjasa menjadikan penulis seperti adanya sekarang, tanpa dukungan dan semangat yang selalu beliau berdua berikan tentu penulis sulit untuk berada disini sekarang ini.

Penulisan skripsi ini tidak akan terselesaikan tanpa bantuan dari berbagai pihak. Melalui kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa hormat dan terima kasih sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H.,M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
2. Ibu Herlin Wijayati, S.H.,M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Universitas Brawijaya Malang, yang telah memberikan masukan dan dukungan selama ini.
3. Bapak Tunggul Anshari S.N,S.H.,M.H., selaku Dosen Pembimbing Utama yang dengan segala kesabarannya telah memberikan masukan yang luar biasa

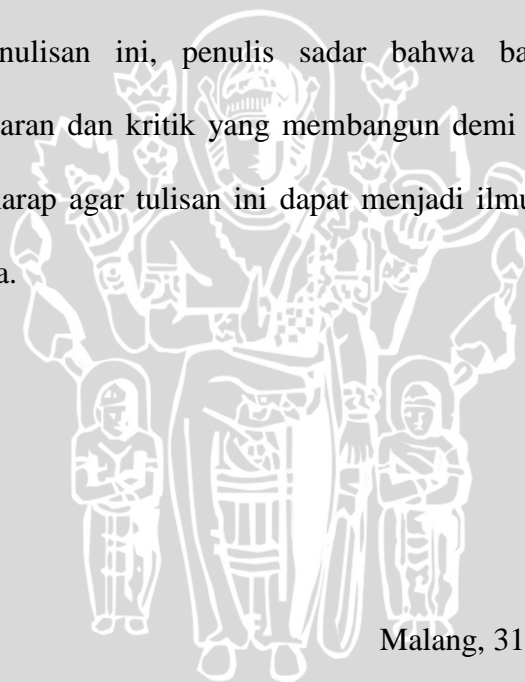
dan bimbingannya kepada penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

4. Bapak Ngesti Dwi Prasetyo, selaku Dosen Pembimbing pendamping yang telah meluangkan waktu serta kesabarannya dan memberikan ilmu serta masukan dan bimbingannya kepada penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
5. Bapak Dr.Jazim Hamidi S.H.,M.H., selaku Dosen Pengajar Mata Kuliah Konsentrasi HTN yaitu Kapita Selektta dan juga Perbandingan HTN yang telah memberikan ide kepada penulis atas penelitian skripsi ini dan sangat banyak membantu penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
6. Bapak Aan Eko Widiyanto S.H.,M.hum., selaku Dosen Pengajar Mata Kuliah Konsentrasi HTN yaitu mata kuliah Negara Hukum dan Demokrasi yang juga bersedia untuk memberikan saran kepada penulis untuk penelitian skripsi ini.
7. Seluruh Dosen Pengajar Konsentrasi HTN yang telah memberikan ilmu kepada penulis selama ini.
8. Seluruh Dosen Pengajar FH-UB atas ilmu yang telah diberikan kepada penulis selama ini dan juga untuk seluruh staf karyawan FH-UB.
9. Pendamping setia penulis I Komang Suardana tercinta. Terimakasih untuk setiap waktu yang diluangkan dan selalu ada bagi penulis saat suka maupun duka dalam menyelesaikan skripsi ini.
10. Sahabat-sahabat terbaikku Dewi Antika Purnamawati dan Citra Awalia Farnanda. Terimakasih atas dukungan dan bantuannya, I love you all.

11. Teman-teman konsentrasi Hukum Tata Negara khususnya Gayatri Isyana Andriani yang sudah banyak membantu penulis, terima kasih segala bantuan yang telah diberikan selama ini. Hidup Formatera.
12. Teman-teman angkatan 2008 FH-UB pada umumnya. Terimakasih atas segala bentuk dukungannya.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa berkenan memberi balasan yang setimpal atas kebaikan beliau-beliau semua yang telah membantu terselesainya skripsi ini, Amin ya robbal alamin.

Dalam penulisan ini, penulis sadar bahwa banyak kekurangan sehingga diharapkan saran dan kritik yang membangun demi kemajuan penulis. Akhirnya penulis berharap agar tulisan ini dapat menjadi ilmu yang bermanfaat bagi yang membacanya.



Malang, 31 Januari 2012

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Lembar Pengesahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi.....	vii
Daftar Tabel.....	ix
Daftar Skema.....	x
Daftar Lampiran.....	xi
Abstraksi.....	xii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Sistematika Penulisan.....	12
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan tentang Konstruksi Hukum.....	14
B. Tinjauan tentang Bentuk dan Sistem Pemerintahan.....	20
C. Tinjauan tentang proses pemilihan gubernur di Indonesia	29
1. Ruang lingkup pemilihan Kepala Daerah.....	30
2. Tujuan Pemilihan Kepala Daerah.....	34
3. Asas Pemilihan Kepala Daerah.....	35
4. Syarat pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	35

D. Tinjauan umum tentang Daerah Istimewa Yogyakarta	36
1. Makna daerah istimewa pada propinsi Yogyakarta	36
2. Fungsi Keistimewaan.....	38
3. Substansi Istimewa Yogyakarta.....	38

BAB III : METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	43
B. Metode Pendekatan.....	44
C. Jenis dan Bahan Sumber Hukum.....	45
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	46
E. Teknik Analisis bahan hukum.....	47
F. Definisi Konseptual.....	47

BAB IV : PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum.....	49
1. Kasultanan Yogyakarta.....	50
2. Faktor-faktor Keistimewaan Yogyakarta.....	55
B. Konstruksi hukum dari Daerah Yogyakarta.....	59
C. Bentuk Pemilihan Gubernur di Yogyakarta.....	87

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan.....	88
B. Saran.....	100

DAFTAR TABEL

Tabel I:	Bunyi Amanat 5 September 1945.....	65
-----------------	------------------------------------	----



DAFTAR SKEMA

Skema I:	Gambar skema proses Pemilu.....	90
-----------------	---------------------------------	----



DAFTAR LAMPIRAN

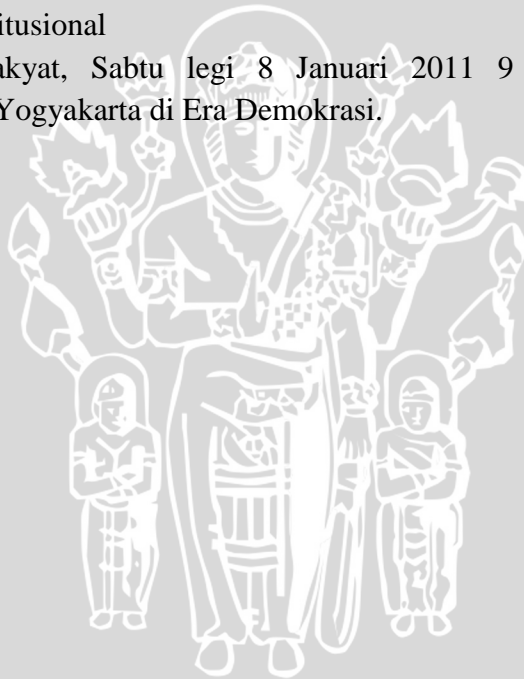
Surat:

Surat pernyataan keaslian skripsi

Surat penetapan pembimbing skripsi

Artikel-artikel :

1. Kompas, Selasa 19 Oktober 2010, Keistimewaan DIY dalam Kegamangan Politik
2. Kedaulatan Rakyat, Rabu 1 Desember 2010, Monarki Yogya Inkostitusional ?
3. Kedaulatan Rakyat, Kamis legi 9 Desember 2010 (2 Sura 1944), RUUK DIY : Pak Beye dan Pak Harto.
4. Kedaulatan Rakyat, Kamis wage 6 Januari 2011 (30 Sura 1944), Sesudah Monarki Konstitusional
5. Kedaulatan Rakyat, Sabtu legi 8 Januari 2011 9 (2 Sapa 1944), Keistimewaan Yogyakarta di Era Demokrasi.



Abstraksi

Ayunda Dinopa, 0810113250, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2012, *Konstruksi Hukum Pemberlakuan Keistimewaan Pada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*, Tunggal Anshari SN.,S.H.,M.H, Ngesti Dwi Prasetyo.

Abstrak penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya wacana Monarki Inkonstitusional pada wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Negara Republik Kesatuan Indonesia ini memiliki keunikan dan keragaman dalam wilayahnya yang disebut sebagai Bhineka Tunggal Ika. Dalam konteks Tata Negara pun Indonesia tergolong negara yang unik. Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi, tetapi memiliki beberapa Daerah Istimewa dan khusus, salah satunya adalah Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibahas dalam penelitian ini. Daerah Yogyakarta ini merupakan Daerah Istimewa karena sebelum Indonesia merdeka, Yogyakarta sudah merupakan sebuah Negara yang berdaulat. Kemudian Yogyakarta ini menggabungkan diri menjadi satu kesatuan dengan NKRI. Keistimewaan tersebut diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 pada pasal 18B ayat(1). Kemudian, Yogyakarta dipertanyakan keistimewaannya dengan adanya pernyataan presiden SBY mengenai RUU-K Yogyakarta yang didasarkan pada Pasal 18 Ayat(4) UUD 1945. Presiden SBY menginginkan merubah bentuk pemerintahan Yogyakarta menjadi lebih demokrasi. Demikianlah wacana Yogyakarta Monarki Inkonstitusional pun muncul bersama pernyataan presiden tersebut. Dari latarbelakang tersebut muncul pertanyaan dari penulis terkait konstruksi hukum pemberlakuan keistimewaan pada provinsi DIY dan bentuk pemilihan gubernur sebagai salah satu hal istimewa yang dipermasalahkan. Penulis menganalisa permasalahan tersebut dengan menggunakan metode yuridis normatif dan melalui statue approach dan hystorical approach. Hasil pembahasan tersebut adalah produk hukum yang selama ini mengatur keistimewaan Yogyakarta sudah sesuai dengan konstitusi Negara Indonesia. Akan tetapi keistimewaan DIY ini belum memperoleh Undang-Undang yang tegas dan lugas sebagai payung hukum untuk melegalisasi keistimewaan tersebut. Kemudian salah satu keistimewaan terkait pemilihan Gubernurnya yang secara tradisonal dari keturunan Sultan, itu adalah sah dan benar menurut konstitusi Negara Indonesia. Dan tidaklah benar jika itu menyalahi aturan Negara Demokrasi karena Yogyakarta telah menerapkan bentuk demokrasi tersebut.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta atau yang biasa disebut jogja ini merupakan salah satu daerah provinsi tertua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur, yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia yang berada di dalam wilayah kenegaraan Republik Indonesia. Meskipun berada di negara Indonesia DIY berbeda dengan daerah-daerah pada umumnya karena kata Keistimewaan yang melekat pada Yogyakarta ini.¹

Keistimewaan Yogyakarta antara lain karena faktor historis atau sejarahnya. Kebudayaan sistem kerajaan yang telah melekat tidak dapat dilepaskan dari Yogyakarta dan mengingat pada sejarahnya terdapat amanat Sri Sultan yang kemudian disebut Amanat 5 September merupakan bentuk dukungan kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.²

Keistimewaan Yogyakarta juga didukung oleh para *founding father* terutama Soekarno dengan payung hukum piagam penetapan. Payung hukum ini sebenarnya sudah dikeluarkan oleh Soekarno yang duduk di BPUPKI dan PPKI pada 19 Agustus 1945. Piagam penetapan ini kemudian diserahkan kepada Sri

¹Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta#Draf_RUU_Keistimewaan_DIY,
[http://id.wikipedia.org/wiki,diakses tanggal 23 juni 2011](http://id.wikipedia.org/wiki,diakses_tanggal_23_juni_2011)

²tujuh-alasan-mengapa-jogja-menjadi-daerah-istimewa/
[http://tujuhpedia.com,diakses pada tanggal 23 Juni 2011](http://tujuhpedia.com,diakses_pada_tanggal_23_Juni_2011)

Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII pada 5 September 1945.³ Atau yang lebih dikenal dengan Maklumat 5 September 1945.

Momentum tersebut juga menjadi akhir dari pemerintahan monarki absolut dari Yogyakarta atau yang disebut sebagai Kerajaan Mataram (Kerajaan Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat). Setelah itu tata pemerintahan Yogyakarta berubah menjadi tata pemerintahan propinsi dengan nama Daerah Istimewa Yogyakarta.⁴

Status Istimewa tersebut dikuatkan dengan terbitnya Undang-Undang No.22 Tahun 1948 dan Undang-Undang No.3 Tahun 1950, kemudian setelah menjadi daerah otonom setingkat propinsi merupakan bagian tak terpisah dari tata pemerintahan pusat yang menganut paham demokrasi, kecuali dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hal ini merupakan bagian dari keistimewaan Yogyakarta yang juga merupakan wujud penghormatan Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap jasa dari Kasultanan.⁵

Keistimewaan Yogyakarta juga dikuatkan dalam hal sejarah pembentukan pemerintahan DIY terkait dengan perjuangan kemerdekaan Republik Indonesia sesuai UUD 1945, pasal 18 dan penjelasannya yang menjamin hak asal-usul suatu daerah sebagai daerah swapraja.⁶

Sejak Indonesia merdeka, baru kali ini Keistimewaan Yogyakarta dipertanyakan. Benarkah keberadaan keistimewaan Yogyakarta sebagai monarki inkonstitusional dalam NKRI seperti yang sempat diucapkan dalam pidato

³ **tujuh-alasan-mengapa-jogja-menjadi-daerah-istimewa**, <http://tujuhpedia.com>, diakses pada tanggal 23 Juni 2011

⁴ Wahyukismoyo, Heru. 2004, **Keistimewaan Yogya versus demokratisasi**, Bigraf, Yogyakarta, hlm.2

⁵ Ibid.

⁶ Tujuh alasan, Op.cit

mengenai Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada November 2010. Dimana dalam pidatonya presiden Susilo menghendaki system pemilihan langsung untuk Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Statemen presiden tentang RUUK-DIY agar disusun bertumpu pada nilai-nilai demokrasi dan tetap menjaga keutuhan NKRI juga tetap menghormati prinsip-prinsip keistimewaan DIY sehingga tidak ada monarki konstitusi dalam negara demokrasi, menjadi kontroversi karena dikaitkan juga dengan pernyataan Sultan Hamengkubuwono X pada tahun 2007 silam.⁷

Hal ini menimbulkan pandangan pada masyarakat awam bahwa yang membuat polemik keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini makin berlarut - larut disebabkan oleh adanya manuver politik terkait konvensi pencalonan Presiden PEMILU 2004 dan PEMILU 2009.

Tetapi menurut saya alasan manuver politik tersebut tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk melemahkan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam segi apapun. Terkait manuver politik ini hanya merupakan intermezzo dalam penelitian saya.

Menurut menteri-menteri presiden Susilo Bambang Yudhoyono, beliau selalu mengedepankan sistem. Banyak ide-ide yang dikeluarkan oleh beliau yang dipandanginya bagus untuk membuat dasar infrastruktur Negara Indonesia menjadi

⁷ penolakan Hamengkubuwono X menjadi gubernur yang tertuang dalam orasi budaya pada saat ulang tahun ke 61 pada tanggal 7 April 2007, setelah melakukan doa spiritual memohon petunjuk Tuhan memutuskan untuk tidak bersedia menjabat gubernur setelah periode kedua masa jabatannya berakhir 2008 (radar jogja, 29/9/10, **manuver politik SBY**)

lebih baik. Dan beliau selalu berangapan bahwa penguasa tidak boleh lebih berkuasa dari sistem dan peraturan.⁸

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang taat sistem dan peraturan ini menginginkan nilai konstitusi dan demokrasi berlangsung di Indonesia sehingga mengeluarkan statemen mengenai RUUK- Daerah Istimewa Yogyakarta yang kemungkinan didalamnya membahas mengenai penetapan gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana akan disesuaikan dengan sistem negara demokrasi di Indonesia. Karena seperti yang kita ketahui selama ini gubernur atau kepala daerah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan keturunan dari Sri Sultan Hamengkubuwono.

Penetapan gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilaksanakan secara tradisional melalui keturunan Sultan Hamengkubuwono dianggap tidak sesuai dengan sistem negara demokrasi di Indonesia. Sistem pemilihan gubernur di Indonesia dilaksanakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Faktor tersebut yang membuat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam rapat pembahasannya menyatakan, sistem monarki jangan berbenturan dengan demokrasi dan konstitusi dalam Negara Indonesia atau yang dengan kata lain disebut oleh presiden sebagai monarki konstitusional.

Wujud dari pernyataan presiden ini tertuang dalam Pasal 11 RUU Keistimewaan Yogyakarta misalnya menempatkan Sultan Hamengkubuwono X dan Paku Alam VIII hanya sebagai simbol dan penjaga budaya serta pemersatu

⁸ Djalal,Dino Patti. Harus Bisa “Seni memimpin ala SBY”, hlm 130

warga Yogyakarta. Sedangkan pasal 21 kepala pemerintahan yaitu gubernur dan wakil gubernur dipilih sesuai dengan perundang-undangan.⁹

Akan tetapi pernyataan SBY tersebut hanya didasarkan pada pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan gubernur, bupati, dan wali kota dipilih secara demokratis serta pasal 1 UUD 1945 tentang bentuk Negara republik dan kesatuan.¹⁰

Padahal pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 yang pertama disahkan sehari sebelum Indonesia merdeka berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹¹

Pasal 18B ayat (1) Perubahan II Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”.¹²

Pernyataan presiden SBY tentang RUUK-DIY yang membuat sebagian besar rakyat Yogyakarta kecewa itu tidak merujuk pada runutan status Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa berdasarkan sejarah berdirinya propinsi ini, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia.

Rancangan Undang-undang ini banyak ditentang oleh masyarakat Yogyakarta karena menurut mereka RUUK ini akan melemahkan keistimewaan Yogyakarta yang mana dalam hal pemerintahan, kekuasaan tertinggi di Yogyakarta adalah raja, dan raja ini juga menjabat secara langsung sebagai gubernur dalam negara Indonesia.

⁹ Liputan6.com, 02/12/2010 18:07, **Monarki dan Demokrasi Diminta Tak Dibenturkan**, diakses tanggal 23 Juni 2011

¹⁰ Falaakh, Mohammad Fajrul, 2011, **Monarki Yogya Inkonstitusional**, cetakan pertama Buku Kompas, hlm. 154-155

¹¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

¹² Op.cit

Kesalahpahaman presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang membenturkan keistimewaan Yogyakarta dengan nilai konstitusi dan demokrasi tidak mendasarkan juga pada sistem pemerintahan yang diatur UU No.32 tahun 2004 pasal 226 ayat 2 yang merujuk penjelasan pasal 122 UU No. 22 tahun 1999 bahwa “..isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang”.

Presiden SBY dianggap tidak tahu hukum dan sejarah oleh beberapa akademisi di Yogyakarta. Perlu diperhatikan kembali dalam konteks Yogyakarta, adalah sebuah keistimewaan karena Yogyakarta secara sepihak menyatakan kemerdekaan serta kedaulatannya dari Pemerintah Kolonial Hindia Belanda sekaligus juga mengakhiri serta mengintegrasikan kemerdekaan dan kedaulatannya kepada Pemerintah Republik Indonesia melalui Dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX.¹³

Sesudah itu Sri Sultan Hamengkubowono IX dan Paku Alam VII mengeluarkan kembali dekrit kerajaan, yang dikenal dengan Amanat 30 Oktober 1945, yang menyerahkan kekuasaan legislatif kepada Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta. Semenjak saat itu dekrit kerajaan tidak hanya ditandatangani kedua penguasa monarki melainkan juga oleh ketua Badan Pekerja KNI Daerah Yogyakarta sebagai simbol persetujuan rakyat.¹⁴

Pada 18 Mei 1946, secara resmi nama Daerah Istimewa Yogyakarta mulai digunakan dalam urusan pemerintahan yang dikeluarkan melalui Maklumat No 18 tentang Dewan-Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹³Falaakh, Mohammad Fajrul. Op. Cit hlm.155

¹⁴Ibid

Melalui Dekrit Kerajaan ini dinyatakan bahwa hubungan antara Negeri Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Negeri Kadipaten Pakualaman dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung, dan kedua kepala Negeri bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden, yang dikukuhkan dengan piagam kedudukan oleh Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Agustus 1945, yang diterima pada tanggal 6 September 1945.¹⁵

Secara hukum perkembangan ini sungguh menarik karena meski tidak diatur melalui Undang-Undang khusus, akan tetapi melalui dekrit kerajaan dapat dinyatakan bahwa Yogyakarta menganut bentuk pemerintahan monarki konstitusional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokrasi.

Wujud nyata dari perkembangan hukum yang menarik tersebut yakni proses demokratisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berlangsung sesuai dinamika politik lokal yang menekankan substansi demokrasi (musyawarah untuk mencapai mufakat), sehingga sampai dengan detik ini belum melaksanakan Pilgub dan Pilwagub secara langsung. Dan memang ini tercantum dalam Undang-Undang No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Keistimewaan Yogyakarta yang menjadi sebuah problematika hukum yang bermula dari statemen presiden SBY menjadi kontroversi karena juga dianggap sebagai pertarungan dua gajah (pemimpin) yang disaksikan pelanduk (rakyat) yang bertahan hidup, hanya dapat melihat dan menunggu. Kejadian tersebut mengingatkan pada cerita filosofis Aji Saka (sebagai simbol pusaka bernilai tinggi

¹⁵ Falaakh, Mohammad Fajrul. Op.Cit

atau tiang kebenaran) dengan dua abdinya yang bernama Dora dan Sembada (sebagai simbol kebenaran dan kesetiaan).¹⁶

Sang Aji Saka mengutus salah satu abdinya untuk mengambil pusaka yang dititipkan pada salah satu abdinya. Masing-masing abdi diberi amanat untuk menjaga pusaka. Satu sisi diberi amanat untuk mengambil pusaka tapi Aji Saka lupa bahwa ia pernah berpesan kepada abdi yang satu lagi untuk tidak memberikan pusaka kepada siapapun selain kepada dirinya sendiri.¹⁷

Akhirnya terjadilah pertempuran sengit karena masing-masing merasa benar dan mendapat mandat untuk mempertahankan amanat sang Aji Saka. Konon ceritanya masing-masing abdi memiliki kekuatan yang sama dan akhirnya keduanya mati menjadi mayat.

Setelah Aji Saka mengetahui telah terjadi perebutan kebenaran diantara abdinya dan masing-masing telah menjalankan tugas sesuai perintahnya maka ia mengabadikan peristiwa tersebut dengan menuliskan huruf (aksara) Jawa yang berbunyi : ha-na-ca-ra-ka (ada utusan), da-ta-sa-wa-la (saling bertikai berebut benar), pa-da-ja-ya-nya (masing-masing sama kuatnya), ma-ga-ba-tha-nga (akhirnya masing-masing menjadi bangkai).¹⁸

Cerita filosofis tersebut terkait dengan RUU keistimewaan Yogyakarta, yang mana apabila abdi negara (presiden) dan abdi budaya yaitu raja (Sultan Hamengkubuwono) sama-sama mempertahankan kebenaran menurut versinya masing-masing akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan.¹⁹

¹⁶ Wahyukismoyo, Heru, Opini, **Dalam Negara Demokrasi dan Filosofi Ajaran Aji Saka**

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

Ajaran filosofi tersebut dapat diambil hikmahnya bahwa kedua pemegang amanat baik sebagai pemimpin kultural maupun pemimpin negara tidak boleh kehilangan kepribadian serta harga diri. Sehingga harus bijak dalam mengemban amanat konstitusi, amanat rakyat maupun amanat para leluhur pendiri bangsa Indonesia.

Jadi Masalah RUUK-DIY yang masih belum disahkan diharapkan oleh banyak kalangan agar segera terselesaikan dan tidak menimbulkan konflik berkepanjangan dengan tidak mengecewakan masyarakat Yogyakarta itu sendiri. Diharapkan juga RUU Keistimewaan Yogyakarta tersebut tidak akan menimbulkan multi tafsir dari keistimewaan Yogyakarta ataupun dapat menghapus status istimewa yang tercantum dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1950.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang terurai tersebut di atas maka penulis menarik permasalahan di dalam penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

1. Apakah konstruksi hukum dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sudah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945?
2. Bagaimanakah bentuk pemilihan gubernur di Yogyakarta sebagai salah satu keistimewaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945?

C. TUJUAN PENELITIAN

Penulisan skripsi ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menemukan konstruksi hukum daerah Yogyakarta diistimewakan.
2. Untuk mengetahui, menganalisis, dan menentukan tentang pemilihan gubernur pada Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan terutama dalam bidang Ilmu Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan status keistimewaan Yogyakarta khususnya dalam hal konstruksi hukum daerah Yogyakarta menjadi istimewa dan pemilihan gubernur (kepala daerah) pada Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

- a. Pemerintah Pusat

Memberikan kontribusi dalam mengambil kebijakan atau mengesahkan RUU mengenai status keistimewaan Yogyakarta khususnya dalam hal konstruksi hukum daerah Yogyakarta menjadi istimewa dan

pemilihan gubernur (kepala daerah) yang dilaksanakan pada Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Kalangan Akademisi

Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan penelitian tentang status Keistimewaan Yogyakarta khususnya dalam hal konstruksi hukum daerah Yogyakarta menjadi istimewa dan pemilihan gubernur yang dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

c. Manfaat Bagi Penulis

Penulis menjadi tahu bagaimana sejarah keistimewaan Yogyakarta juga mengetahui tentang konstruksi hukum daerah Yogyakarta menjadi istimewa dan pelaksanaan pemilihan gubernur yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. Sistematika Penulisan

Untuk menguraikan secara teratur dan menyeluruh isi dari skripsi ini, maka skripsi ini dibagi dalam beberapa bab dan sub bab:

Bab I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian. Di dalam latar belakang penulisan skripsi ini yaitu tentang mengapa penulis ingin meneliti permasalahan yang berhubungan dengan wacana Monarki Inkonstitusional yang dilontarkan oleh presiden SBY.

Peneliti menguraikan sejarah diistimewakannya Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang sempat dipertanyakan dan ingin diubah oleh Presiden SBY dalam hal pemilihan gubernur DIY menjadi lebih demokratis. Kemudian rumusan masalah terkait konstruksi hukum pemberlakuan keistimewaan Yogyakarta dan bentuk pemilihan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan konstitusi Negara Indonesia.

Bab II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi uraian-uraian dan Tinjauan Pustaka tentang Konstruksi Hukum, Bentuk dan Sistem Pemerintahan, proses pemilihan gubernur (kepala daerah) di Indonesia, Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab III METODE PENELITIAN

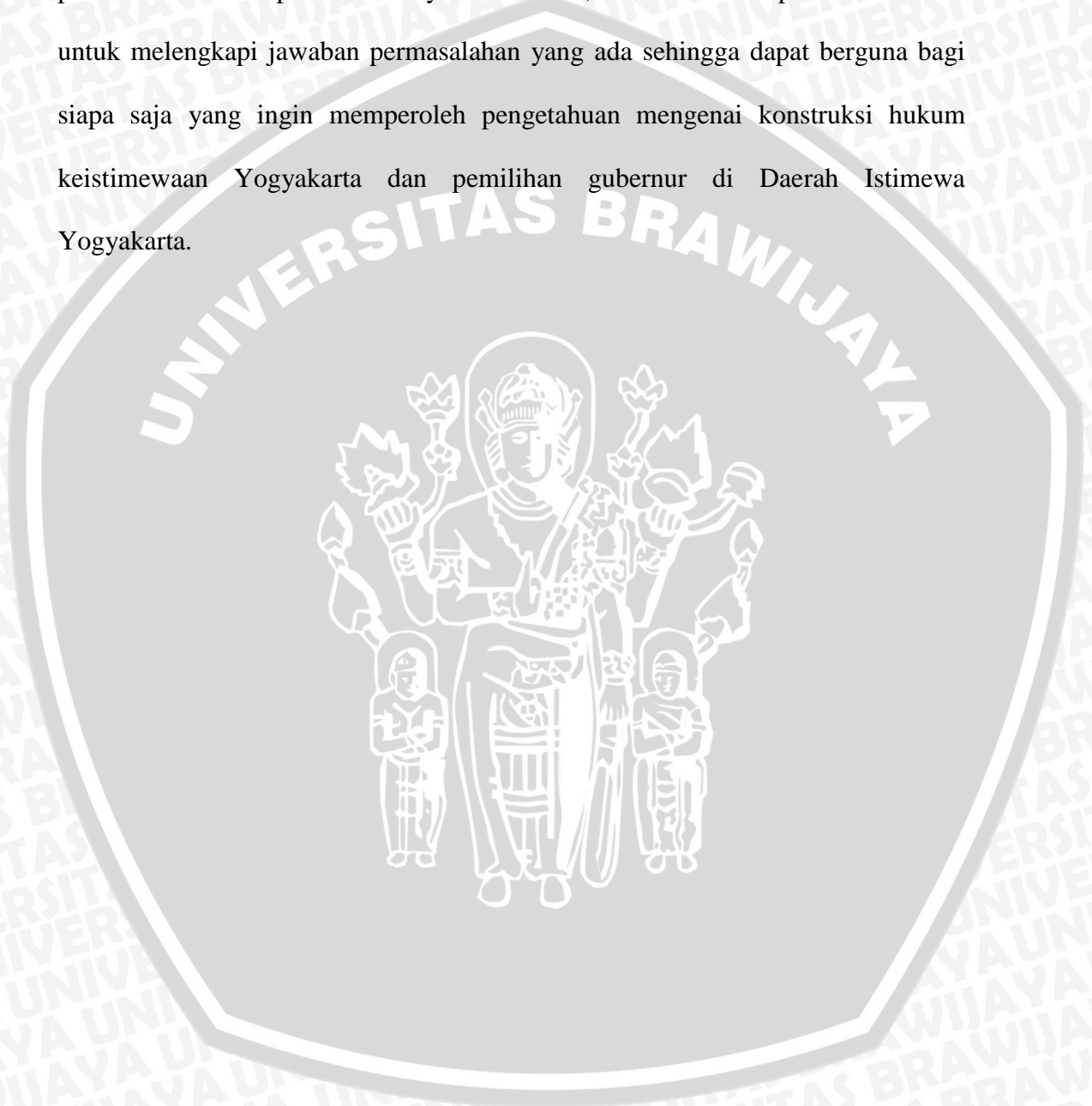
Bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yang meliputi Jenis penelitian, metode pendekatan, Jenis dan Bahan Sumber Hukum, Teknik Penelusuran Bahan Hukum, Teknik Analisis bahan hukum, Definisi Operasional Variabel, dan Sistematika Penulisan.

Bab IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian-uraian tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan penulis sehubungan dengan permasalahan yang dirumuskan pada Bab I, yang meliputi konstruksi hukum dari pemberlakuan keistimewaan pada Daerah Istimewa Yogyakarta dan bentuk pemilihan Gubernur pada Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bab V PENUTUP

Dalam bab terakhir ini berisi kesimpulan secara menyeluruh berdasarkan permasalahan dan pembahasannya. Selain itu, bab ini berisi pula saran-saran untuk melengkapi jawaban permasalahan yang ada sehingga dapat berguna bagi siapa saja yang ingin memperoleh pengetahuan mengenai konstruksi hukum keistimewaan Yogyakarta dan pemilihan gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Konstruksi Hukum

Secara umum Hukum dapat diartikan sebagai peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah, juga dapat diartikan sebagai Undang-Undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, bisa juga sebagai patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu serta dapat diartikan sebagai keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim yang disebut vonis.²⁰

Hukum merupakan suatu petunjuk hidup untuk menjaga supaya perdamaian dalam masyarakat tetap terpelihara yang biasanya diberi nama kaidah (norm) yang terdapat dalam hukum,kebiasaan,adat-istiadat,agama,kesusilaan. Petunjuk hidup itu merupakan suatu gejala sosial, yakni suatu gejala yang terdapat dalam masyarakat.²¹

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia

²¹ Utrecht,E.1961,**Pengantar Hukum Indonesia**,Ichtiar,hlm.7

Menurut van Apeldoorn “tidaklah mungkin memberi suatu definisi untuk hukum karena begitu luas yang diaturnya, hanya pada tujuan hukum mengatur pergaulan hidup secara damai”.²²

Tetapi hukum dapat diartikan sebagai himpunan petunjuk hidup (perintah dan larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah dalam masyarakat itu.²³

Menurut Prof. Subekti hukum itu adalah “suatu paham yang mengandung banyak sudut seginya dan meliputi suatu bidang yang begitu luas sehingga tiada suatu definisipun yang dapat menangkapnya dengan lengkap dan sempurna”.²⁴

Sedangkan kata konstruksi secara umum dapat diartikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dsb), seperti: rumah itu kokoh karenanya beton bertulang.²⁵

Konstruksi hukum dalam penelitian ini pada awalnya penulis artikan sebagai dasar hukum yang menjadi penopang terbentuknya keistimewaan pada Daerah Istimewa Yogyakarta. Seperti sebuah bangunan yang harus memiliki konstruksi bangunan yang menjadi fondasi berdirinya bangunan tersebut supaya dapat berdiri kokoh. Dalam upaya mempertahankan kekokohan dari keistimewaan Yogyakarta, DIY harus memiliki dasar hukum atau konstruksi hukum yang kuat pula.

²² Utrecht, E. Op. cit. hlm. 11

²³ Ibid. hlm. 12

²⁴ Budiono, Abdul Rachmad, 2005, **Pengantar Ilmu Hukum**, Bayu Media, Malang, hlm. 11

²⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia

Akan tetapi kemudian peneliti memahami arti lain yang disesuaikan dengan pengertian konstruksi hukum yang dikemukakan oleh ahli hukum. Konstruksi hukum dalam penelitian ini berarti menggali lebih dalam dasar hukum yang ada melalui pendekatan-pendekatan seperti pendekatan historis, sosiologis, dan sebagainya.

Hukum yang tertulis dalam batas-batas tertentu dapat ditelusuri, maksudnya, meskipun adakalanya ketika harus diterapkan pada suatu kasus dalam banyak situasi dan kondisi sosial ternyata tidak mudah.

Korupsi, misalnya adalah kata yang memerlukan kecermatan dalam penerapannya meskipun sudah jelas rumusannya. Demikian pula kata “jasa” dalam konteks hukum, apakah orang yang menerima imbalan atas jasanya membantu memperkenalkan kepada panitera kepala di pengadilan dapat dianggap terlibat dalam kejahatan, jikalau ternyata orang diperkenalkan itu kemudian menyuap panitera tersebut.²⁶

Dalam penerapan hukum selain penafsiran, dikenal pula kegiatan penemuan hukum atau metode konstruksi. Metode ini digunakan ketika jurisdiksi (Hakim, penuntut umum, dan pakar hukum) menghadapi ketiadaan atau kekosongan aturan untuk menyelesaikan persoalan konkret. Penemuan hukum secara lebih umum pada prinsipnya adalah reaksi yang dipaparkan dalam peristilahan hukum.²⁷

²⁶ Asshiddiqie, Jimly. 2006, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara**, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 306

²⁷ Ibid

Tujuannya adalah memberi jawaban terhadap persoalan-persoalan dan mencari penyelesaian secara konkret. Tentang penemuan hukum ini sebagian pakar memisahkannya dari penafsiran hukum, sebagian lagi menganggapnya termasuk metode penafsiran hukum.²⁸

Konstruksi Hukum menurut teori dan praktek dapat dilakukan dengan 4 metode, yaitu :²⁹

- 1) Analogi atau metode argumentum per analogium. Cara kerjanya, metode ini diawali dengan pencarian esensi umum suatu peristiwa hukum yang ada dalam Undang-Undang. Esensi yang diperoleh kemudian dicoba terhadap peristiwa yang dihadapi. Apakah peristiwa itu memiliki kesamaan prinsip dengan prinsip yang terdapat dalam esensi umum. Umpamanya apakah seorang yang “memancing belut” dapat diberi sanksi, sementara di sudut kolam berbunyi “dilarang memancing ikan”.
- 2) Metode argumentum a contrario. Ini digunakan jika ada ketentuan Undang-Undang yang mengatur hal tertentu untuk peristiwa tertentu, sehingga untuk hal lain yang sebaliknya dapat ditafsirkan sebaliknya.
- 3) Metode penyempitan Hukum. Misalnya “perbuatan melawan hukum” dapat dipersempit artinya untuk peristiwa tertentu yang termasuk perbuatan melawan hukum sehingga terdapat peristiwa yang dapat dikategorikan perbuatan melawan hukum.
- 4) Fiksi Hukum.

²⁸ Asshiddiqie, Jimly. 2006 Op.cit hlm.307

²⁹ Ibid

Hukum menentukan, bahwa manusialah yang diakui sebagai penyanggah hak dan kewajiban, tetapi segala sesuatunya hanya dipertimbangkan dari segi yang bersangkutan-paut atau mempunyai arti hukum. Hal ini berarti bahwa hukum bisa mengecualikan manusia atau segolongan manusia tertentu sebagai makhluk hukum. Sekalipun mereka itu adalah manusia, namun hukum bisa tidak menerima dan mengakuinya sebagai orang dalam arti hukum.³⁰

Sebaliknya bisa terjadi, bahwa untuk keperluan-keperluan hukum, sesuatu yang bukan manusia, oleh hukum diterima sebagai orang dalam arti hukum dengan segala kelanjutan yang mengikutinya. Konsep orang dalam hukum itu tidak membedakan antara manusia yang hidup dan orang dalam arti khayal, yaitu sebagai konstruksi hukum.³¹

Oleh karena itu, hukumlah yang mewakili otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan-kepentingan manusia yang perlu dilindungi dan diatur, maka demi memberikan perlindungan yang demikian, manusia yang telah mati pun masih diberi tempat dalam hukum.³²

Hukum tidak hanya memikirkan manusia sebagai subjek dalam hukum, melainkan juga bukan orang. Dengan demikian, disamping manusia, hukum masih membuat konstruksi fiktif yang kemudian diterima, diperlakukan dan dilindungi seperti halnya ia memberikan perlindungan terhadap manusia. Konstruksi yang demikian itu disebut sebagai badan hukum. Hukum mempunyai

³⁰ Rahardjo, Satjipto, 2006. **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 67

³¹ Ibid.

³² Ibid hlm. 68

kebebasan untuk memutuskan apa yang ingin ia ciptakan sebagai suatu konstruksi untuk memutuskan apa yang ingin ia ciptakan sebagai suatu konstruksi yang berasal dari imajinasinya.³³

Menurut Paul Scholten hukum dapat dilihat dari 3 segi yang kesemuanya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, tetapi harus dipisahkan satu sama lain.³⁴

Pertama metode yang melihat hukum sebagai perilaku dan pertimbangan manusia yang mencoba menjelaskan secara historis-sosiologis kenyataan berhubungan dengan fenomena-fenomena lain. Ini merupakan metode sejarah hukum dan sosiologi hukum. Metode ini menanyakan tentang terjadinya pranata dan gambaran-gambaran hukum, menjelaskan terjadinya secara causaal-genetis³⁵.

Yang kedua adalah metode yuridis yang sesungguhnya yang melihat peraturan yang berlaku sebagai suatu kesatuan yang berarti yang dijelaskan dari dirinya sendiri. Metode ini tidak menanyakan bagaimana terjadinya hukum, tetapi “apakah hukum itu?” dan sekaligus menjawab pertanyaan “apa yang sah?”³⁶

Apakah dalam konkretnya dalam hubungan tertentu harus terjadi menurut hukum? Bukan causaal-genetis, tetapi logis-sistematis. Akhirnya adalah metode yang menilai hukum yang tidak menanyakan apa hukum itu, tetapi “apa hukum itu seharusnya” dan ukurannya diterapkan pada hukum yang berlaku. Ini merupakan metode filsafat hukum. Ia menanyakan tentang “hukumnya hukum” atau “keadilan.”³⁷

³³ Rahardjo, Satjipto, 2006 Op.cit hlm.69

³⁴ **metode-ilmu-hukum.html**, <http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/>, diakses pada tanggal 10 Januari 2012

³⁵ Metode ilmu hukum, Op.cit

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

B. Tinjauan tentang Bentuk dan Sistem Pemerintahan

Bentuk pemerintahan dalam suatu negara adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik. Definisi ini tetap berlaku bahkan untuk pemerintahan yang tidak sah atau tidak berhasil menegakkan kekuasaannya. Tak tergantung dari kualitasnya, pemerintahan yang gagal pun tetap merupakan suatu bentuk pemerintahan.³⁸

Istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata, yaitu: “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem berarti keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.³⁹

Pemerintahan dalam arti luas mempunyai pengertian segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri. Dari pengertian itu, maka secara harfiah sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan antar lembaga

³⁸**bentuk-pemerintahan**, <http://politea.wordpress.com/2007/01/14/>, diakses tanggal 26 Juni 2011

³⁹**pengertian-sistem-pemerintahan**/<http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2125385> diakses tanggal 26 Juni 2011

negara dalam menyelenggarakan kekuasaan-kekuasaan negara untuk kepentingan negara itu sendiri dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.⁴⁰

Menurut Mahfud MD, sistem pemerintahan negara adalah mekanisme kerja dan koordinasi atau hubungan antara ketiga cabang kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁴¹ Dengan demikian dapat disimpulkan sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan negara.

Indonesia menganut sistem pemerintahan demokrasi yang secara sederhana dapat diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Arti lainnya Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.⁴²

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yg sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa

⁴⁰ [pengertian-sistem-pemerintahan/http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2125385](http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2125385) diakses tanggal 26 Juni 2011

⁴¹ MD, Mahfud, Moh., 2001, **Dasar-dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 74

⁴² Zuhro, R. Siti, dkk. 2011, **Model Demokrasi Lokal**, THC Mandiri Jakarta, hlm. 22

saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip checks and balances.⁴³

Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan judikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif.

Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hukum dan peraturan.⁴⁴

Terkait dengan demokrasi, juga terdapat konsep demokrasi deliberatif menurut Habermas, demokrasi menurut Dahl, serta konsep demokrasi minimalis menurut Huntington.

Demokrasi deliberatif menurut Habermas adalah bentuk demokrasi dimana legitimasi hukum tercapai karena hukum lahir dari diskursus-diskursus dalam masyarakat sipil.⁴⁵ Teori demokrasi deliberatif menjelaskan bagaimana proses

⁴³ Kelsen,Hans,2006, **Teori Umum Tentang Hukum dan Negara**,hlm.401

⁴⁴ Ibid hlm. 402

⁴⁵ Darmawan,Adhi.2010,**Diskursus Keistimewaan DIY dalam Ruang Publik**,Kepel Press,hlm.28

pembentukan opini, karier opini, darimana datangnya opini dan menuju kemana penyaringan komunikasi, bentuk-bentuk komunikasi, dan lain sebagainya.⁴⁶

Demokrasi deliberatif merupakan suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas. Dalam demokrasi deliberatif, rakyat dimungkinkan terlibat saat proses pembuatan hukum dan kebijakan-kebijakan politik. Demokrasi deliberatif menjamin masyarakat sipil terlibat penuh dalam pembuatan hukum melalui diskursus-diskursus. Disini terjadi apa yang disebut proseduralisasi kedaulatan rakyat. Kata prosedur dari Habermas ini berarti proses.⁴⁷

Pada teori demokrasi deliberatif ini kanal-kanal komunikasi dalam negara hukum harus dibuka, sumbatan-sumbatan dihilangkan, akses dibuka, lembaga legislatif diharapkan semakin mendengar, media massa berbicara keras mengontrol penyimpangan. Ini semua merupakan upaya-upaya untuk menarik perhatian pada sistem politik supaya ruang-ruang komunikasi dibuka, tetapi negara hukum tetap ada.⁴⁸

Di dalam negara hukum, civil society dan negara ada batas-batasnya. Demokrasi yang diperankan bukan demokrasi langsung, melainkan kontrol diskursif atas pemerintah. Artinya, produk Undang-Undang dikontrol seluruhnya oleh suara publik, namun bukan berarti publik mendikte pemerintah. Jika batas-

⁴⁶ ⁴⁶Darmawan,Adhi.2010 Op.cit

⁴⁷ Proseduralitas kedaulatan rakyat artinya adalah membuat kedaulatan rakyat sebagai proses komunikasi. Menurut teori deliberasi, kedaulatan rakyat terjadi bukan karena orang berkumpul di suatu tempat sebagaimana diyakini JJ. Rousseau, tetapi juga harus ada komunikasi publik. Lebih lanjut lihat Darmawan,Adhi dalam bukunya **Diskursus Keistimewaan**, hlm.29

⁴⁸ Ibid hlm.30

batas antara pemerintah dan masyarakat jebol, maka akan terjadi tirani kelompok, kemudian ada otonomi publik dan otonomi privat warga negara.⁴⁹

Kemudian demokrasi menurut Robert A.Dahl “demokrasi merupakan sebuah sistem politik dimana para anggota-anggotanya memandang diri dan orang lain dalam posisi dan status yang sama secara politik”.⁵⁰

Status yang sama disini dilihat karena sama-sama berdaulat, memiliki segala kemampuan, sumber daya dan lembaga-lembaga yang diperlukan dalam rangka untuk memerintah dirinya sendiri. Hal ini dapat diartikan bahwa tidak ada seorang pun dari para pembuat Undang-Undang pantas berada diatas Undang-Undang, akan tetapi tetap berada dibawah Undang-Undang yang telah disepakati bersama, tak terkecuali penguasa.⁵¹

Robert A Dahl mengemukakan unsur yang harus dipenuhi dalam sebuah negara yang demokratis, yaitu unsur Modern, Dinamic, dan Pluralis. Ada tujuh prinsip mendasar sebuah negara bisa disebut demokratis atau tidak. Pertama, pejabat yang dipilih. Kedua, pemilihan yang bebas dan fair. Ketiga, hak pilih mencakup semua orang. Keempat, hak untuk dipilih atau menjadi calon suatu jabatan. Kelima, kebebasan mengungkapkan pendapat diri baik secara lisan maupun tulisan. Keenam, adanya informasi alternatif. Ketujuh, adanya kebebasan untuk membentuk asosiasi.⁵²

⁴⁹ Darmawan, Adhi. 2010 Op.cit hlm.31

⁵⁰ Dahl, Robert A. 1992, **Demokrasi dan Para pengkritiknya**. YOI. Jakarta. Jilid I. hlm. 161

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid hlm. 162

Selain itu ada lima ciri-ciri umum pemerintahan disebut demokratis.⁵³

Pertama, berjalannya pemerintahan suatu negara berdasar atas hukum yang ditegakkan, seperti misalnya Konstitusi, Hak Asasi Manusia, Undang-Undang, dan pengadilan yang bebas serta tidak memihak.

Kedua, berjalannya roda pemerintahan berada dibawah kontrol yang nyata dari masyarakat. Ketiga, adanya Pemilihan Umum (Pemilu) yang bebas, berkala, dan memungkinkan mayoritas penduduk ikut memilih dan dipilih.

Keempat, adanya prinsip mayoritas, yaitu disahkannya pengambilan secara mufakat, bila dalam pemilihan tidak tercapai dengan suara terbanyak. Kelima, adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis masyarakat sipil baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial, serta budaya.

Berbeda lagi dengan pendapat Huntington, yang membagi model demokrasi modern ke dalam dua tipe.⁵⁴ Pertama, demokrasi partisipatif atau demokrasi langsung, yang merupakan suatu sistem dimana pengambilan keputusan tentang permasalahan umum melibatkan warga negara secara langsung. Kedua, demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, yang merupakan suatu

⁵³ Dahl, Robert A. 1992 Op.cit hlm.162

⁵⁴ Huntington melihat sistem pemerintahan seperti monarki absolut, kerajaan birokratis, oligarki, aristokrasi, rezim-rezim konstitusional dengan hak pemberian suara dalam pemilihan umum yang terbatas, despotisme perorangan, rezim-rezim komunis dan fasis, kediktatoran militer dan tipe-tipe pemerintahan serupa lainnya dimana didalamnya tidak ada sistem pemilu sebagai cara untuk melakukan pergantian kekuasaan, tidak adanya keadilan dalam pemilihan, pembatasan terhadap partai politik, tidak adanya kebebasan pers, dan kriteria sejenis lainnya disebut sebagai pemerintahan yang non demokratis. Lebih lanjut lihat Huntington, Samuel P. 1995, **Gelombang Demokrasi Ketiga**. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta. Hlm.5

sistem dengan menggunakan pejabat yang dipilih untuk mewakili kepentingan atau pendapat warga negara dalam kerangka, aturan Undang-Undang.⁵⁵

Definisi tersebut merupakan definisi minimalis, karena bagi sebagian pakar, dalam demokrasi seharusnya memiliki konotasi yang jauh lebih luas dan idealis. Bagi Huntington, “metode demokratis diartikan sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat”.⁵⁶

Teori Politik jaman kuno membedakan tiga bentuk negara, yaitu Monarki, Aristokrasi, dan Demokrasi. Penyelenggaraan kekuasaan tertinggi dikemukakan sebagai kriteria dari pengelompokan ini.

Penyelenggaraan kekuasaan tertinggi suatu masyarakat berada di tangan seseorang, maka bentuk pemerintahannya disebut monarki (kerajaan). Jika kekuasaan itu berada di tangan beberapa individu, maka konstitusinya disebut Republik. Negara Republik bisa berbentuk aristokrasi atau demokrasi. Tergantung apakah kekuasaan tertinggi berada pada sekelompok kecil rakyat atau pada sebagian besar rakyat.⁵⁷

Monarkisme adalah sebuah dukungan terhadap pendirian, pemeliharaan, atau pengembalian sistem kerajaan sebagai sebuah bentuk pemerintahan dalam sebuah negara.⁵⁸

⁵⁵ Huntington, Samuel P. 1995 Op.cit

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Kelsen, Hans. 2006, Op.cit hlm.401

⁵⁸ Ibid hlm.402

Monarki merupakan salah satu bentuk pemerintahan non demokratis selain theokrasi, aristokrasi, atau bentuk lain seperti bentuk pemerintahan Maharaja dan Kekhilafahan dalam Islam. Monarki merupakan bentuk pemerintahan yang dipegang oleh satu orang, dalam hal ini, bentuk yang menggambarkan sistem monarki ini adalah kerajaan. Monarki atau sistem pemerintahan kerajaan adalah sistem tertua didunia. dalam kehidupan monarki, raja adalah puncak dari struktur masyarakat. Sistem pemerintahan monarki biasanya disertai dengan struktur masyarakatnya yang masih feodal.⁵⁹

Monarki dapat dibedakan menjadi dua yaitu monarki absolut dan monarki konstitusional. Dalam monarki absolut, kekuasaan bersifat absolut atau tidak terbatas, sedangkan monarki konstitusional adalah bentuk monarki yang kekuasaannya dipegang oleh seseorang tetapi dijalankan menurut sebuah aturan.⁶⁰

Republik Dalam pengertian dasar, sebuah republik adalah sebuah negara di mana tampuk pemerintahan akhirnya bercabang dari rakyat, bukan dari prinsip keturunan bangsawan.

Istilah ini berasal dari bahasa Latin *res publica*, atau “urusan awam”, yang artinya kerajaan dimiliki serta dikawal oleh rakyat. Namun republik berbeda dengan konsep demokrasi. Terdapat kasus dimana negara republik diperintah secara totaliter. Misalnya, Afrika Selatan yang telah menjadi republik sejak 1961, tetapi disebabkan dasar apartheid sekitar 80% penduduk kulit hitamnya dilarang

⁵⁹ Darmawan, Adhi, Op.cit hlm.37

⁶⁰ Kelsen, Hans. 2006, Op.cit hlm.403

untuk mengikuti pemilu. Tentu saja terdapat juga negara republik yang melakukan perwakilan secara demokrasi.⁶¹

Republikanisme adalah pandangan bahwa sebuah republik merupakan bentuk pemerintahan terbaik. Republikanisme juga dapat mengarah pada ideologi dari banyak partai politik yang menamakan diri mereka Partai Republikan. Beberapa dari antaranya adalah, atau mempunyai akarnya dari anti-monarkisme. Untuk kebanyakan partai republikan hanyalah sebuah nama dan partai-partai ini, serta pihak yang berhubungan dengan mereka, mempunyai sedikit keserupaan selain dari nama mereka.⁶²

C. Tinjauan tentang proses pemilihan gubernur (kepala daerah) di Indonesia

Reformasi di bidang hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia secara makro berimbas pada tingkat di bawahnya yaitu pemerintah daerah. Melalui pasal 18 ayat (4) hasil amandemen UUD 1945 telah meletakkan dasar hukum yang jelas bagi pelaksanaan dan mekanisme pemerintahan di daerah, terutama pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.⁶³

⁶¹ Kelsen, Hans, 2006 Op.cit hlm.403

⁶² Ibid hlm.404

⁶³ M. Hadjon, Philipus. dalam pengantar buku Titik Triwulan Tutik, **Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No.32 tahun 2004**

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara demokratis pada tingkat pemerintah daerah merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab.

Oleh karena itu untuk menjamin pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berkualitas dan memenuhi syarat kompetisi yang sehat maka persyaratan dan tata cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 32. Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Ruang lingkup pemilihan Kepala Daerah

Negara republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 antara lain menyatakan bahwa “pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang”.⁶⁴

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemilihan Daerah yang termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal

⁶⁴ Tutik, Titik Triwulan.2006,**Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No.32**

Tahun 2004 dalam sistem PEMILU menurut UUD 1945, Prestasi Pustaka, hlm..45

diundangkannya.⁶⁵

Undang-Undang Pemerintah Daerah ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dalam masa berlakunya masih menggunakan mekanisme pemilihan kepala daerah melalui perwakilan, artinya pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah.⁶⁶

Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Berdasarkan pasal 18 ayat 4 UUD 1945 yang berbunyi bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Undang-Undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan dua cara, pertama : pemilihan melalui oleh DPRD, kedua : pemilihan secara langsung oleh rakyat”.⁶⁷

Menurut DPR yang diwakili Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifudin dalam keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 pada sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara gugatan judicial review UU No.32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 mengatakan :

“Lahirnya kata demokratis yang tercantum dalam Pasal 18 ayat(4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidaknya tidaknya dikarenakan adanya dua pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara pendapat yang lain

⁶⁵ Tutik, Titik Triwulan.2006 Op.cit hal.47

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

menghendaki tidak secara langsung”.⁶⁸

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengatakan: “Rumusan ‘dipilih secara demokratis’ dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat(1) UUD 1945. Tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frase “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat(4) UUD 1945 pembuat Undang-Undang telah memilih cara pilkada secara langsung. Sebagai konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara Pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada”.⁶⁹

Secara singkat maka pemilihan langsung Pilkada itu juga harus mempertimbangkan kekhususannya bagi Daerah khusus dan istimewa sesuai konstitusi Negara Republik Indonesia.

Pengertian Pemerintah Pusat dapat diartikan sebagai ialah Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷⁰

Pemerintah Daerah ialah Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan

⁶⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No.072-073/PUU-II/2004 **Pengujian UU Pemda terhadap UUD 1945**, hal 61.

⁶⁹ Putusan MK Op.cit,hlm.108-109

⁷⁰ Abdullah,Rozalli,2007,**Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Deerah Secara Langsung**, Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa,hlm..33

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷¹

Pengertian Desentralisasi ialah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.⁷²

Pengertian Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.⁷³

Pengertian Gubernur ialah kepala pemerintah tingkat provinsi kepala pemerintahan daerah tingkat I. Pemerintah daerah ialah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD ialah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁷⁴

⁷¹ Abdullah, Rozalli, 2007, Op.cit hlm.30

⁷² UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁷³ Ibid

⁷⁴ Ibid

2. Tujuan Pemilihan Kepala Daerah

Pasal 22E ayat(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Latar belakang pemikiran rumusan pasal 18 ayat(4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau melalui sistem pemilihan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan Kepala Daerah.⁷⁵

Implementasi ketentuan UU No.32 Tahun 2004 diatur lebih lanjut dalam aturan pelaksanaan berupa PP No.6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sesuai pasal 1 ayat(1) disebutkan “Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi / Kabupaten / Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”.⁷⁶

Dari implementasi tersebut bermakna bahwa pemilihan Kepala Daerah semata-mata ditujukan untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur atau Bupati/Walikota dan wakil Bupati/Wali Kota. Ketentuan tersebut berbeda dengan tujuan Pemilu berdasarkan Pasal 22E ayat(2) UUD 1945.

⁷⁵ Tutik, Titik Triwulan, Op.cit, hlm.56

⁷⁶ Ibid. hlm.57

3. Asas Pemilihan Kepala Daerah

Bab VII Pasal 22E ayat(1) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil setiap lima tahun sekali”.

Asas pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara eksplisit tidak dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagaimana asas pemilihan umum, tetapi terdapat dalam Pasal 56 ayat(1) UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”.

4. Syarat pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Setiap Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.⁷⁷

Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan yang dilaksanakan sesuai UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, ditetapkan oleh Pemerintah. Yang dapat ditetapkan menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat⁷⁸ :

⁷⁷ UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁷⁸ Ibid.

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah.
- c. tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri.
- d. berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan/atau sederajat.
- e. berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun.
- f. sehat jasmani dan rohani.
- g. nyata-nyata tidak terganggu jiwa atau ingatannya.
- h. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana.
- i. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri.
- j. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya.
- k. menyerahkan daftar kekayaan pribadi.
- l. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

D. Tinjauan umum tentang Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Makna daerah istimewa pada Provinsi Yogyakarta

Kata Provinsi ini merupakan kata pungutan dari bahasa Belanda "*provincie*" yang berasal dari bahasa Latin dan pertama kalinya digunakan di Kekaisaran Romawi. Mereka membagi wilayah kekuasaan mereka atas (peringkat kedua dari seluruh kepresidensial setelah kekuasaan presiden) "*provinciae*". Kemungkinan kata ini berasal dari kata "*provincia*", yang berarti daerah kekuasaan. Kemungkinan besar ini terdiri dari kata-kata "*pro*" (di depan) dan "*vincia*" (dihubungkan).⁷⁹

⁷⁹ pengertian-sistem-pemerintahan/http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/2125385 diakses tanggal 26 Juni 2011

Daerah istimewa adalah status pengakuan terhadap hak-hak dan asal usul suatu pemerintahan lokal yang bersumber dari hukum asli Indonesia. Dalam konteks Hukum Tata Negara disebut sebagai persekutuan masyarakat hukum otonomi yang memilih hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.⁸⁰

Makna tersebut sesuai dengan kehendak konstitusi yang tertuang di dalam pasal 18B ayat (1) Undang-undang Dasar 1945. Dalam ketentuan UUD 1945 tersebut ditegaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dengan adanya ketentuan seperti inilah maka perubahan atas UU No. 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta memperoleh landasan yuridis konstitusional yang jelas”.

“Pengakuan keistimewaan Provinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai Undang-Undang ini”.⁸¹

2. Fungsi Keistimewaan

Prinsip-prinsip pemerintah yang baik dalam dan bersih (*good governance and clean government*) di tandai oleh *paramenterrasional, transparan, akuntabel* yang tidak kebal dari pengawasan publik, baik fungsi kontrol dari lembaga legislative maupun dari masyarakat secara langsung. Berdasarkan konsepsi pemikiran yang demikian itu, maka fungsi keistimewaan tidak lain adalah

⁸⁰ Dalam konteks Hukum Tata Negara sebagaimana tertulis dalam Undang-Undang No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta

⁸¹ Petikan Penjelasan Pasal 122 UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

membuka pintu demokrasi tanpa harus meninggalkan prinsip-prinsip kultural yang telah tertanam dalam perjalanan historis bangsa Indonesia.⁸²

3. Substansi Istimewa Yogyakarta

Yogya disebut istimewa karena sebelum bergabung dengan RI, Yogya sudah memiliki sistem pemerintahan tersendiri atau apa yang disebut dalam Pasal 18 UUD 1945 sebagai “susunan asli”. Hal itu jelas karena Yogya merupakan sebuah kerajaan yang sudah berdaulat.

Ketika Republik Indonesia merdeka, Yogya merupakan sebuah kerajaan (Kasultanan dan Pakualaman) yang berdaulat penuh. Yogya memiliki sistem pemerintahan tersendiri. Namun, pemerintah di Yogya memutuskan untuk bergabung dengan RI.⁸³

Status Keistimewaan Yogya tidak bisa dilepaskan dari keputusan “Nagari” Ngayogyakarta untuk bergabung dengan RI. Namun sebelum proses bergabung itu, terlebih dahulu terjadi proses reunifikasi antara Kasultanan dan Pakualaman. Reunifikasian ini menjadikan Yogya sebagai sebuah kerajaan dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai dwitunggal pemimpinnya.⁸⁴

⁸² http://cenrdawasi.multiply.com/journal?&page_start=20, diakses tanggal 25 Juni 2011

⁸³ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo. 2010 Op.cit hlm.17

⁸⁴ Ibid hlm.18

Setelah RI memproklamlirkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Pakualaman VIII memutuskan untuk bergabung dengan Republik Indonesia.

Presiden Soekarno sangat menghargai dan menghormati keputusan politis Sri Sultan Hamnegkubuwono IX dan Sri Pakualaman VIII tersebut. Dalam waktu yang sangat cepat, Presiden Soekarno memberikan apa yang dinyatakan sebagai “Piagam Kedudukan”, baik kepada Sri Sultan HB IX maupun kepada Sri PA VIII.

Piagam itu yang ditandatangani oleh presiden Soekarno itu ditulis di Jakarta pada 19 Agustus 1945. Hanya karena situasi dan kondisi yang sulit, Piagam itu baru sampai Yogya beberapa waktu kemudian.⁸⁵

Piagam Kedudukan yang diberikan Presiden Soekarno untuk Sri Sultan HB IX berbunyi : “Kami presiden Republik Indonesia, menetapkan Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengkubuwono, Senopati Ing Ngalogo, Abdurrachman Sayidin Panotogomo, Kalifatullaj Ingkang Kaping IX ing Ngayogyakarta Hadiningrat, pada kedudukannya, dengan kepercayaan, bahwa Sri Paduka Kanjeng Sultan akan mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian daripada Republik Indonesia”.⁸⁶

Kronologi pembuatan dan penandatanganan Piagam Kedudukan itu sendiri menarik karena dibuat sehari setelah UUD 1945 ditetapkan. Piagam Kedudukan itu dibuat pada 19 Agustus 1945, sedangkan UUD 1945 ditetapkan mulai berlaku sejak 18 Agustus 1945. Piagam Kedudukan tersebut merupakan penghargaan

⁸⁵ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo. 2010 Op.cit hlm.20

⁸⁶ Ibid.

istimewa terhadap daerah Yogyakarta, yang mana piagam tersebut dibuat tidak bertentangan dengan UUD 1945.⁸⁷

Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya seperti yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 memberikan konsep yang jelas mengenai daerah-daerah istimewa di Indonesia. Pasal 18 berbunyi: “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Pemberian Piagam Kedudukan oleh Presiden RI kepada Sri Sultan HB IX merupakan wujud pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Pemerintah Pusat sangat mengingat dan menghormati kedudukan DIY.

Pada tanggal 5 September 1945 Sri Sultan HB IX dan Sri PA VIII masing-masing mengeluarkan amanat, yang disebut sebagai amanat 5 September. Amanat Sri Sultan Hamengkubuwono IX itu berbunyi: “Pertama, bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat Kerajaan adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia. Kedua, bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya kami pegang seluruhnya. Ketiga, bahwa berhubungan antara Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan kami bertanggungjawab atas neger kami langsung kepada Presdien Republik Indonesia. Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mengindahkan amanat kami”.⁸⁸

Amanat tersebut menegaskan bahwa Yogya memiliki sistem pemerintahan asli (susunan asli) karena merupakan sebuah kerajaan. Pada tahap berikutnya Sri Sultan HB IX dan Sri PA VIII membuat amanat 30 Oktober 1945 yang menegaskan bahwa hanya ada satu DIY.

⁸⁷ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo. 2010 Op.cit hlm.22

⁸⁸ Ibid hlm.24

Amanat 30 September 1945 itu menyatakan bahwa: “pertama di Yogya hanya ada satu Daerah Istimewa. Kedua, Daerah Istimewa itu belum dinamakan sebagai DIY, tetapi Daerah Istimewa Yogyakarta Negara Republik Indonesia. Ketiga, baik Sri Sultan HB IX maupun Sri PA VIII, keduanya berstatus sebagai Kepala Daerah Istimewa itu”.⁸⁹

Komitmen Yogya yang kuat menyebabkan Presiden Soekarno, wakilnya, para menteri dan para tokoh pimpinan nasional RI menaruh pengharapan pada Yogya ketika situasi gawat di Jakarta akibat gempuran Belanda.

Yogya dipilih menjadi ibukota RI karena alasan untuk mempercepat proses penyempurnaan Negara. Hal itu jelas menunjukkan bahwa Yogya dinilai mampu memberikan legitimasi dan kontribusi bagi pengembangan Pemerintah RI. Para pemimpin Pusat melihat bahwa kondisi pemerintahan dan kepemimpinan di Yogya sangat kuat karena merupakan kerajaan di bawah dwitunggal yang kuat pula.

Pemindahan ibukota dari Jakarta ke Yogya jelas menunjukkan keyakinan Pemerintah Pusat akan komitmen Yogya kepada NKRI. Dalam hal ini Indonesia berharap kepada Yogya. Slamet Sutrisno menggambarkan Yogya seperti seorang ibu yang dengan penuh perjuangan mengasuh, merawat, dan menyelamatkan bayi NKRI (Kedaulatan Rakyat, 17 Maret 2008).

Komitmen Sri Sultan HB IX dan Kasultanan kepada RI tak sebatas ucapan, tetapi berwujud nyata dan pengorbanan tanpa pamrih. Sejak ibukota RI berpindah ke Yogya, Kasultanan memberikan banyak dukungan fasilitas dan juga finansial untuk memperlancar jalannya pemerintahan RI di Yogya.

⁸⁹ Sujamto, 1988. “**Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**”
hlm.155

Wujud kesetiaan Sultan pun terbukti saat Belanda menangkap presiden dan wakil presiden RI saat itu, yang mana terjadi kevakuman kekuasaan di Yogya. Belanda menawarkan sebuah posisi sebagai Super Wali Nagari atas Jawa dan Madura kepada Sultan. Sultan tidak sedikitpun mau dengan tawaran itu. Sultan membuktikan kesetiannya dengan memberikan strategi perang yang sangat penting berupa Serangan Umum 1 Maret 1949.

Setelah itu keistimewaan Yogyakarta dilegalisasikan dalam Undang-undang No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Dapat diringkas bahwa Yogyakarta itu memiliki keistimewaan antara lain :

1. Istimewa dalam hal Sejarah Pembentukan Pemerintahan Daerah Istimewa sebagaimana diatur UUD 45, pasal 18 dan Penjelasannya mengenai hak asal-usul suatu daerah dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurende-landschappen* dan *volks-gemeenschappen* serta bukti - bukti autentik atau fakta sejarah dalam proses perjuangan kemerdekaan, baik sebelum maupun sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 hingga sekarang ini dalam memajukan Pendidikan Nasional dan Kebudayaan Indonesia.
2. Istimewa dalam hal Bentuk Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari penggabungan dua wilayah Kasultanan dan Pakualaman menjadi satu daerah setingkat provinsi yang bersifat kerajaan dalam satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (sebagaimana

disebutkan dalam Amanat 5 September 1945, 30 Oktober 1945, dan UU No.3 Tahun 1950).

3. Serta Kepala Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dijabat oleh Sultan dan Adipati yang bertahta (sebagaimana amanat Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang menyatakan Sultan dan Adipati yang bertahta tetap dalam kedudukannya dengan ditulis secara lengkap nama, gelar, kedudukan seorang Sultan dan Adipati yang bertahta sesuai dengan angka urutan bertahtanya).
4. Istimewa dalam hal kebudayaan, tata ruang, dan juga pertanahan wilayah Yogyakarta.



BAB III

METODE PENELITIAN

Metode adalah suatu cara yang digunakan untuk meneliti atau menyelidiki serta mengumpulkan data dari suatu masalah yang akan diselidiki dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk mencari jawaban dari masalah yang ada.⁹⁰ Adapun metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan adalah penelitian hukum yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidak-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁹¹ Jenis penelitian ini digunakan dengan pertimbangan bahwa titik tolak penelitian adalah analisis terhadap tinjauan yuridis problematika dasar-dasar hukum keistimewaan di wilayah Yogyakarta dan juga keistimewaan pada pemilihan gubernurnya. Peneliti dalam penelitian ini mengkaji masalah problematika dasar-dasar hukum keistimewaan di wilayah Yogyakarta dan juga keistimewaan pada pemilihan gubernurnya berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

⁹⁰ Johnny Ibrahim, 2006, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia Publishing, Surabaya, hlm.295

⁹¹ Ibid hlm.296

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (statue-approach) dan pendekatan dari faktor sejarah (historical approach). Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan pendekatan yang melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sentral penelitian.⁹² Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi⁹³. Pendekatan peraturan perundang-undangan ini digunakan untuk meneliti problematika dasar-dasar hukum keistimewaan di wilayah Yogyakarta dan juga keistimewaan pada pemilihan gubernurnya.

3. Jenis dan Bahan Sumber Hukum

Jenis Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian bahan hukum ini adalah :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan- bahan atau aturan hukum yang mengikat dan diurut secara hierarki. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan catatan-catatan resmi.⁹⁴ Dalam penelitian ini bahan primer yang saya gunakan antara lain :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- b. Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia tahun 1950

⁹² Johnny Ibrahim, 2006 Op.cit

⁹³ Petter Mahmud, 1995, **Penelitian Hukum**, Kencana, Surabaya, hlm. 27

⁹⁴ Ibid hlm. 14

- c. UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Pemerintahan Daerah yang diubah menjadi UU No.1 Tahun 1957 kemudian diubah lagi menjadi UU No.18 Tahun 1965
- d. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950
- e. Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- f. UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- g. UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- h. UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia
- i. Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 tentang **Pemerintah Daerah.**
- j. Putusan Mahkamah Konstitusi No.072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda terhadap UUD 1945

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum tambahan yang diperoleh dari literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji yang berasal dari penjelasan undang-undang, buku-buku, artikel internet, pendapat para ahli dan praktisi. Bahan sekunder dalam penelitian ini antara lain :

- a. Dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Amanat 30 Oktober 1945 yang dikeluarkan oleh Sri Sultan HB IX dan Sri PA VIII (setelah menyatukan diri menjadi satu wilayah DIY).
- b. Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Yogyakarta versi Pemerintah Pusat dan versi TIM JIP UGM.
- c. Kurang lebih terdapat 27 Buku-buku yang terdiri atas buku sejarah tentang Daerah Istimewa Yogyakarta dan buku ketatanegaraan terkait dengan penelitian ini.
- d. Kurang lebih 10 artikel-artikel koran terkait dengan penelitian ini dan yang dicantumkan dalam lampiran terdapat 5 artikel.
- e. Kurang lebih terdapat 9 artikel dari internet terkait permasalahan yang ada dalam penelitian ini.
- f. Bagan pemilihan umum Kepala Daerah milik Departemen Dalam Negeri

3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan – bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan yang penting dan terkait dengan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan tersier dalam penelitian ini antara lain :

- a. Kamus Hukum
- b. Kamus Besar Bahasa Indonesia

4. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Bahan hukum primer penelitian ini diperoleh dari penelusuran kepustakaan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan bidang problematika konstruksi hukum keistimewaan di wilayah Yogyakarta dan juga keistimewaan pada pemilihan gubernurnya.

Bahan hukum sekunder dapat diperoleh melalui penelusuran terhadap sumber-sumber terkait, meliputi Perpustakaan Universitas Gajah Mada Yogyakarta, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, surat kabar, internet dan koleksi pribadi peneliti.

Teknik yang dipakai yaitu dengan cara mengutip, baik secara langsung maupun paraphrase atau sebuah kutipan yang sumbernya tidak ditulis sama persis tetapi yang dikutip hanyalah ide, gagasan atau semangat yang terdapat dalam sumber aslinya. Selain itu memakai teknik mengakses dan menyalin dari artikel internet yang berkaitan dengan penulisan ini.

5. Teknik Analisis bahan hukum

Bahan-bahan hukum dikategorikan, disusun secara sistematis, dianalisis dengan menggunakan interpretasi dengan urutan :

1. Menganalisis bahan primer terlebih dahulu dengan menggunakan pisau analisis yang ada pada kerangka teoritis yang telah dibuat oleh peneliti;
2. Notulensi pembahasan dan pendapat pakar, selanjutnya digunakan untuk menganalisa bahan hukum secara lebih dalam. Sebagai penguat dan dasar gramatikal, digunakan kamus atau ensiklopedia.

Bahan hukum dan bahan non-hukum yang diperoleh dalam penelitian ini telah dianalisis dengan menggunakan metode interpretasi sistematis, yaitu interpretasi dengan melihat kepada hubungan diantara aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung.

Berdasar urutan di atas maka peneliti dapat membahas dan menjawab rumusan masalah secara sistematis dan terpadu sehingga pada akhirnya dapat menjelaskan, menganalisis, serta menemukan problematika dasar-dasar hukum keistimewaan di wilayah Yogyakarta dan juga model gambaran pemilihan gubernurnya berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

6. Definisi Konseptual

- a. Konstruksi Hukum adalah Dasar hukum mengenai keistimewaan pemberlakuan Daerah Istimewa pada Yogyakarta. Tidak hanya seperti bangunan yang memerlukan konstruksi bangunan agar dapat berdiri

kokoh. Akan tetapi konstruksi hukum dalam penelitian ini lebih pada menggali lebih dalam dasar hukum yang ada melalui pendekatan-pendekatan seperti pendekatan historis, sosiologis, dan sebagainya. Yang pada penelitian ini adalah dasar hukum keistimewaan Yogyakarta sehingga dasar hukum yang dilihat melalui pendekatan historis, sosiologis, dan sebagainya untuk menjawab kesesuaian dan kekokohan keistimewaan Yogyakarta dalam konstitusi Negara Indonesia.

- b. Daerah istimewa adalah status pengakuan terhadap hak-hak dan asal usul suatu pemerintahan lokal yang besumber dari hukum asli Indonesia. Daerah Istimewa disebut juga sebagai persekutuan masyarakat hukum otonom yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dalam penelitian ini Daerah Istimewa tersebut adalah Daerah Istimewa Yogyakarta.
- c. Monarki (kerajaan) adalah bentuk pemerintahan yang penyelenggaraan kekuasaan tertinggi suatu masyarakat berada di tangan seseorang (raja). Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Monarki Inkonstitusional adalah adanya kerajaan dalam penelitian ini yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta di dalam negara Indonesia. Yang mana Negara Indonesia menganut bentuk atau sistem pemerintahan demokrasi dengan kata lain Daerah Istimewa Yogyakarta dianggap bertentangan dengan konstitusi negara Indonesia.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Tentang Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta ini merupakan sebuah daerah yang memiliki identitas budaya dan perjuangan yang teramat penting bagi Negara Republik Indonesia.

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki makna dan arti tersendiri dalam nilai perjuangannya. Bahkan presiden RI I, Soekarno memberi kesan yang amat mendalam terhadap Yogyakarta.

Beliau mengatakan “Yogyakarta menjadi termashur oleh karena jiwa kemerdekaannya, Hidupkanlah terus jiwa kemerdekaan itu.”⁹⁵

Melihat pada keistimewaan Yogyakarta yang begitu melekat dengan nilai-nilai sejarah, perlu diketahui juga apa yang menjadi konstruksi hukum dari Yogyakarta itu menjadi istimewa.

Konstruksi hukum yang dimaksud disini yaitu dasar hukum yang kuat yang menjadi penopang dari keistimewaan Yogyakarta dalam Negara Republik Indonesia. Tidak hanya seperti konstruksi sebuah bangunan yang harus dimiliki bangunan supaya berdiri kuat dan kokoh, lebih dari sekedar dasar bangunan saja. Konstruksi hukum disini berarti dasar hukum yang juga dilihat dari pendekatan lainnya seperti halnya pendekatan historis, sosiologis, dan sebagainya.

⁹⁵ **di-gedung-agung-yogya**, <http://rosodaras.wordpress.com/2009/05/27/>, diakses pada tanggal 25 Juni 2011

Kasultanan Yogyakarta

Menurut UUD 1945 sebelum amandemen, sebuah daerah dinyatakan sebagai istimewa jika daerah itu memiliki apa yang disebut sebagai “susunan asli”. Susunan asli itu berbicara tentang sistem pemerintahan yang sudah ada (*established*) sebelum daerah itu menjadi bagian dari Negara RI.⁹⁶

Yogyakarta memiliki apa yang disebut dalam pasal 18 UUD 1945 sebagai “asal-usul” tersendiri. Yogyakarta merupakan sebuah kerajaan tersendiri sejak jauh sebelum bergabung dengan RI. Yogyakarta sudah memiliki sistem pemerintahan tersendiri dan bahkan sudah mereorganisasi sistem tersebut.⁹⁷

Pemerintahan yang ada di Yogyakarta tidak tumbuh setelah RI merdeka, tetapi memiliki asal-usul tersendiri. Pada saat Kemerdekaan RI pada tahun 1945, masyarakat Yogya merupakan sebuah kerajaan.

Sebagian besar wilayah Yogya berada di bawah kekuasaan Kasultanan dan sebagian kecil berada di bawah kekuasaan Kadipaten Pakualaman. Sri Sultan adalah raja Yogya, sedangkan Sri Paku Alam juga merupakan raja kecil.⁹⁸

Sebelum Kemerdekaan RI Kadipaten Pakualaman menyatakan diri untuk bersatu kembali dengan Kasultanan. Dengan demikian, Sri Sultan (Hamengkubuwono IX) dengan Sri Paku Alam (Paku Alam VIII) merupakan

⁹⁶Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo. 2010, **Catatan Perjalanan Keistimewaan Yogyakarta**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.

⁹⁷Ibid

⁹⁸Ibid hlm.4

dwitunggal pemimpin yang berkuasa penuh atas rakyat Yogya.⁹⁹

Kasultanan Yogya (Ngayogyakarta Hadiningrat) adalah nama sebuah kerajaan yang didirikan oleh Pangeran Mangkubumi pada tanggal 13 Maret 1755, kerajaan ini berdiri setelah ada perjanjian Giyanti pada tahun 1755 yang intinya adalah sepakat melakukan palihan nagari atau pemisahan dua kerajaan antara Surakarta Hadiningrat dan Ngayogyakarta Hadiningrat serta pengangkatan Pangeran Mangkubumi Sukawati menjadi raja yang bergelar Sri Sultan Hamengkubuwono Senopati ing Ngalogo Ngabdurrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah I.¹⁰⁰

Wilayah kerajaan ini didirikan di Pesanggrahan Garjitowati, Tlatah Pacetokan, Alas Bering, yang berada diantara dua sungai, yaitu Sungai Winogo dan Sungai Code. Secara etimologis Ngayogyakarta Hadiningrat berasal dari kata Ayu-Gya-Karti atau Ayodya-Karto-Ning-Rat. Harimurti Subarnar dari UGM mendeskripsikan Nga = Menuju ; Yogya = sebaik-baiknya ; Karta = bekerja / maha karya ; Hadi = Agung, Luhur ; Ning = bening, jernih, suci ; Rat = Jagat , Bawono ; Jagad kecil adalah manusia dan jagad besar adalah alam semesta. Secara filosofis makna Ngayogyakarta adalah Gegayuhan Hidup atau Tujuan Hidup untuk menciptakan Negeri yang baladil amin, tat, titi, tentrem kerta raharja dengan tekad golongan gilig.¹⁰¹

⁹⁹Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo Op.cit

¹⁰⁰Wahyukismoyo, Heru. 2004, **Keistimewaan Yogya versus demokratisasi**, Bigraf, Yogyakarta, hlm. 27-28

¹⁰¹ Ibid hlm. 28

Keraton Yogyakarta dibangun pada jaman pemerintahan Sultan HB I pada tahun 1756 Masehi atau 1682 tahun Jawa. Lambang Keraton berupa dua naga yang saling melilit merupakan symbol tahun pendirian Keraton Yogya. Setiap angka mengandung arti. Tahun 1682 dibaca dari belakang demikian (2=dwi, 8=naga, 6=rasa, 1=tunggal). Hebatnya ungkapan dwi naga rasa tunggal itu dapat dibaca menjadi dwi nagara satunggal yang artinya adalah “dua Negara yang satu”.¹⁰²

Keraton Yogya bangunannya menempati kawasan seluas 14000 meter persegi, yang didalamnya terdapat 22 macam bentuk bangunan dan fungsinya yang dilandasi nilai-nilai filosofis. Komplek keraton ini terletak di tengah-tengah dan berada pada garis imajiner, dari utara terdapat garis lurus dengan Tugu dan Gunung Merapi dan dari Selatan simetris dengan Panggung Krapyak dan Laut Selatan.¹⁰³

Bangunan Keraton Yogya sebelah utara terdiri dari : Kedhaton / Prabayekso, Bangsal Kencana, Regol Danapratapa / pintu gerbang, Bangsal Sri Manganti, Regol Sri Manganti, Bangsal Ponconiti, Regol Brajanala, Siti Hinggil, Tarub Agung, Pagelaran (tiangnya 64), Alun-alun utara (jumlah pohon 62, angka $62 + 64$ menggambarkan usia Rasulullah tahun Maehi dan Tahun Jawa), Pasar Beringharjo, Tugu. Sebelah selatan : Regol Kemagangan, Bangsal Kemagangan, Regol Gadung Mlati, Bangsal Kemandungan, Regol Kemandungan, Sasana Hinggil, Alun-alun Selatan, Krapyak. (Semua bangunan memiliki makna simbolik, yang berkaitan erat dengan kehidupan manusia, kekuasaan dan

¹⁰² Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.8

¹⁰³ Wahyukismoyo, Heru, Op.cit

ketuhanan).¹⁰⁴

Keraton Yogya memiliki arti yang sangat penting, antara lain:¹⁰⁵ Pertama, keraton merupakan simbol eksistensi Kerajaan Mataram yang kejayaannya masyhur di jaman dahulu.

Kedua, keraton atau keratuan (ke-ratu-an) atau di dalam bahasa Jawa kedhaton adalah tempat tinggal raja, tempat bersemayam raja. Kalau rakyat hendak menghadap raja, mereka harus datang ke keraton ini. Pada masa silam, para wakil kawulo (rakyat) harus berbusana putih-putih dan berjemur di alun-alun keraton untuk menghadap raja (tradisi laku pepe).

Ketiga, keraton merupakan pusat pemerintahan politis. Wilayah kekuasaan kasultanan diklasifikasikan menurut konsep lapis konsetris trimandala praja. Lapisan terdalam yang merupakan wilayah pusat kerajaan disebut nagara. Ini adalah ibukota kerajaan yang menjadi tempat tinggal raja dan para pejabat penting. Pusat nagara adalah keraton itu sendiri. Lapisan kedua disebut wilayah nagaragung, yaitu daerah-daerah sekitar kota (*ommanlanden*). Lapisan ketiga disebut wilayah monconagara, yaitu daerah-daerah yang jauh (*buiten-gawesten*).

Keempat, keraton adalah pusat kebudayaan Jawa. Dari sinilah kebudayaan Jawa dikembangkan, ditularkan, dan diwariskan. Keraton mempunyai ahli-ahli budaya dan para pujangga.

Para raja Mataram dan kemudian para Sultan Yogya mendapat predikat sebagai raa pinandhita dan nalendra sudibyo, yaitu pencipta (*creator*) kebudayaan yang produktif. Para Sultan bersama para ahli adat melahirkan gagasan-gagasan asli tentang seni, sastra, sistem sosial, sistem ekonomi, dan seterusnya.

Kelima, keraton adalah pusat kerohanian (spiritualitas). Raja adalah seorang Panata Gama atau Kalifatullah, yaitu seorang pemimpin agama. Keraton Yogya juga merupakan pusat kekuatan magis yang terhubung dengan garis lurus mistis dengan kekuatan spiritual Gunung Merapi di sebelah utara dan kekuatan spiritual Samudra Hindia (Kerajaan Nyai Roro Kidul) di sebelah selatan.

Sebagai sebuah kerajaan, Kasultanan Yogya mempunyai sistem pemerintahan tersendiri ("susunan asli"). Sebelum diadakan reorganisasi sistem pemerintahan (reorganisasi Pangreh Praja) pada tahun 1926, susunan asli pemerintahan Kasultanan di Yogya adalah sebagai berikut:¹⁰⁶ Setiap kabupaten dibagi menjadi beberapa distrik. Setiap kepanjen terdiri dari beberapa daerah asistenan (*onderdistrik*) yang masing-masing dikepalai oleh seorang asisten panji.

¹⁰⁴Haryanto,Fredy.2007,**Mengenal Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat**, Warna Grafika, Yogyakarta,hlm.6

¹⁰⁵Baskoro,Haryadi dan Sunaryo,Sudomo,Op.cit hlm.8

¹⁰⁶Sujamto,1988. "**Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**"Bina Aksara, Jakarta,hlm.19-20

repository.ub.ac.id

Setiap asistenan terdiri dari beberapa desa. Adapun kabupaten kota dibagi menjadi beberapa daerah asistenan yang selanjutnya terbagi-bagi lagi dalam beberapa kampung.

Pada tahun 1926 diadakan reorganisasi sistem pemerintahan (reorganisasi pangreh praja). Kasultanan dibagi menjadi empat kabupaten (Yogyakarta, Batul, Gunung Kidul, dan Kulon Progo). Kabupaten Yogyakarta mencakup Kawedanan kota Yogyakarta, Kawedanan Kalasan, dan Kawedanan Sleman. Setiap Kawedanan itu dibagi-bagi menjadi beberapa asistenan. Dalam Asistenan Kota Yogyakarta terdapat beberapa kemantren. Sedangkan asistenan di Kalasan dan Sleman membawahi beberapa daerah yang lebih kecil disebut desa.¹⁰⁷

Kabupaten Bantul, Gunung Kidul, dan Kulon Progo juga membawahi daerah-daerah kawedanan-kawedanan. Di bawah setiap kawedanan itu terdapat asistenan-asistenan dan desa-desa. Setiap kawedanan dipimpin oleh seorang wedana pangreh praja. Penggantian istilah dari kepanjen menjadi kawedanan itu dimaksudkan sebagai penyesuaian dengan daerah-daerah lain di luar Kasultanan Yogya. Itulah sistem pemerintahan Yogya yang merupakan sebuah “susunan asli” yang eksis sejak jaman dahulu.¹⁰⁸

Sebagai pusat kerajaan, keberadaan keraton berperan besar dalam fungsinya sebagai pusat politik, pemerintahan, dan tempat pengambilan kebijakan. Akan tetapi sampai sekarang pun keraton ini masih memiliki pertanyaan terkait legalitasnya sebagai institusi yang memiliki banyak aset peninggalan kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat.

¹⁰⁷Sujanto, 1988 Op.cit

¹⁰⁸Soemardjan, Selo. 1981. “**Perubahan Sosial di Yogyakarta**”. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, hlm.11

Posisi Keraton dalam DIY ini juga memerlukan payung hukum yang menjadi landasan bagi keberadaannya, karena banyak pihak yang menganggap bahwa keraton ini hanya sebatas pusat budaya, padahal keberadaannya sebagai pusat kerajaan sangat memiliki arti penting untuk melayani masyarakat.

Hal ini penting mengingat kedudukan keraton yang belum diatur apakah keraton merupakan sebuah badan hukum atau bukan, sehingga kelembagaan keraton ini tidak jelas dasar hukumnya setelah menjadi daerah istimewa.

Faktor-faktor Keistimewaan Yogyakarta

Terkait dengan status keistimewaan DIY, terdapat beberapa faktor yang menjadikan alasan Yogyakarta disebut sebagai Daerah Istimewa. Secara umum, Yogyakarta disebut sebagai Daerah Istimewa terkait dua hal.

Pertama, sejarah atau asal usul dan eksistensinya. Hal ini terkait dengan perkembangan pemerintahan dan wewenang yang dimiliki, serta kontribusinya terhadap kesejahteraan masyarakat.¹⁰⁹

Kedua, peranan dalam sejarah perjuangan nasional, hal ini terkait dengan keteguhan, konsistensi dalam mempertahankan NKRI, kemampuan organisasi pemerintahan dalam menyesuaikan diri terhadap situasi politik, serta komitmen pengorbanan terhadap NKRI. Kedua faktor ini terkait dengan perubahan sistem pemerintahan Yogyakarta yang dilakukan Sultan Hamengkubuwono IX.¹¹⁰

¹⁰⁹Darmawan, Adhi. Op.cit hlm.76

¹¹⁰Ibid

Akan tetapi ada faktor lain juga yang membuat keistimewaan Yogyakarta ini, antara lain:¹¹¹ Pertama, dari sudut pandang politis, terlihat bahwa status keistimewaan Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil penguasa Yogyakarta, yakni Sultan Hamengkubuwono IX dan Paku Alam VIII, bukan pemberian dari entitas politik nasional.

Kedua, secara sosio historis, status istimewa yang melekat dalam Provinsi DIY adalah bagian internal dalam sejarah pendirian Republik Indonesia, terutama di saat-saat kritis ketika Indonesia baru saja memutuskan kemerdekaannya sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. (perubahan sistem pemerintahan dari swapraja menjadi daerah istimewa).

Pelacakan secara diakronik yang dilakukan Djoko Suryo, menunjukkan bahwa semangat perjuangan para pendiri kerajaan merupakan fondasi dari terbentuknya semangat juang kolektif dan herisme-patriotisme masyarakat Yogyakarta dalam sejarah perjuangan bangsa. Hal ini telah menjadikan rakyat Yogyakarta sebagai aktor kolektif yang turut bergerak melawan kekuasaan Belanda dan revolusi kemerdekaan.

Ketiga dari sisi yuridis, faktor Yogyakarta disebut sebagai daerah yang istimewa mengacu pada Amanat Sultan Hamengkubuwono IX dan Amanat Sri Paduka PA VIII.

Secara sosio-psikologis, terkait posisi Sultan HB IX yang sangat sentral dalam masyarakat. Pada tingkat masyarakat, Yogyakarta kini mengalami perkembangan, yakni memasuki sebuah fase yang bisa disebutkan sebagai masyarakat berwajah ganda.

Disebut berwajah ganda karena pada satu sisi, terdapat masyarakat yang tersusun secara hierarkhis mengikuti pola hubungan *patron-client* di masa lalu. Di sisi lainnya telah hadir dalam kepadatan yang semakin tinggi masyarakat yang memiliki corak horizontal yang kuat.

Keempat, faktor secara akademis komparatif Yogyakarta sebagai Daerah Istimewa terkait pemberian otonomi di Republik Indonesia yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah, dan ini merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang telah umum ditemui di negara lain.

Adanya keempat faktor tersebut dapat membagi substansi keistimewaan DIY menjadi tiga kategori. Pertama, substansi keistimewaan DIY hanya terletak pada posisi Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paduka Paku Alam yang ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Jika Sri Sultan dan Paku

¹¹¹Darmawan, Adhi. Op.cit

Alam tidak menjabat sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur lagi, maka dianggap keistimewaan DIY telah hilang. Hal ini terjadi karena tidak adanya Undang-Undang yang secara pasti mengatur keistimewaan itu sendiri.

Kedua, bagi masyarakat DIY yang sangat mempercayai otoritas kharismatis yang dimiliki Ngarso Dalem. Sosok Sri Sultan Hamengkubuwono sebagai seorang Ngarso Dalem, dianggap mempunyai sederet kesaktian luar biasa yang mampu mengayomi kehidupan masyarakat DIY.¹¹²

Ketiga, substansi keistimewaan DIY terlekat secara kumulatif pada empat bidang penting, yakni bidang politik, pemerintahan, kebudayaan dan pertanahan, termasuk penataan ruang.

Dalam bidang politik dan pemerintahan, letak keistimewaan Yogyakarta ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DIY memang memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia.

Pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi DIY dilakukan melalui pemberian wewenang, berikut implikasi-implikasi yang melekat di dalamnya kepada Sultan dan Pakualam sebagai satu kesatuan politik. Dalam ranah tata Negara atau pemerintahan, kekhususan Yogyakarta terletak pada sumber dan proses rekrutmen Gubernur.

¹¹²Darmawan, Adhi. Op.cit hlm.81

Dalam bidang kebudayaan, pertanahan dan penataan ruang, keistimewaan DIY terlihat dari adanya kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa tentang ketiga urusan pemerintahan itu.¹¹³

Adanya pengakuan secara legal posisi Kasultanan sebagai warisan budaya bangsa berimplikasi pada adanya fungsi Kasultanan dan Pakualaman sebagai pengawal, pelestari, dan pembaharu aset dan nilai-nilai budaya asli Indonesia sebagai warisan budaya dunia. Kasultanan dan Pakualaman juga mempunyai hak sebagai konsekuensi dari pengakuan atas keduanya sebagai warisan budaya bangsa yang memiliki fungsi, tugas, dan kewajiban tertentu.¹¹⁴

Dalam bidang pertanahan, kewenangan istimewa meliputi kewenangan mengatur dan mengurus kepemilikan, penguasaan dan pengelolaan Sultanaat Grond serta Pakualamanaat Grond. Sedangkan dalam bidang penataan ruang, DIY mempunyai hak istimewa juga sebab pengaturan ruang tidak semata-mata menyangkut dimensi fisikal, tapi sekaligus menggambarkan filosofis keseimbangan (harmoni) antara makro kosmos-mikro kosmos (jagad gedhe-jagad cilik) yang menjadi fondasi dari kebudayaan Yogyakarta.¹¹⁵

¹¹³Darmawan,Adhi. Op.cit hlm.82

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid hlm.83

B. Konstruksi hukum dari Daerah Yogyakarta diistimewakan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Konstruksi Hukum dalam penelitian ini merupakan metode menggali lebih dalam dasar hukum keistimewaan Yogyakarta melalui pendekatan-pendekatan yang dikemukakan para ahli¹¹⁶. Penulis mencoba menguraikan peraturan-peraturan yang menjadi dasar hukum bagi keistimewaan Yogyakarta melalui pendekatan hystoris, filosofis, sosiologis, yuridis.

Pada mulanya Yogya telah memiliki sistem pemerintahan sendiri, yang sebenarnya sudah siap untuk berdiri menjadi sebuah Negara sendiri. Yogya memiliki wilayah, rakyat, dan sistem pemerintahan sebagai syarat dari sebuah Negara. Seandainya Yogya tidak mau bergabung dengan RI berdiri sebagai Negara sendiri maka sejarah Indonesia akan berbeda.

Setelah RI memproklamirkan kemerdekaannya, Penjajah Belanda sempat memberikan tawaran kepada Sri Sultan HB IX untuk menjadi “Super Wali Nagari” atas wilayah Jawa dan Madura dalam rangka Negara federal yang akan dibuat Belanda. Namun Sri Sultan HB IX dan Sri Paku Alam VIII sudah bertekad bulat untuk memilih bergabung dengan Republik Indonesia. Bahkan Yogyakarta dipersembahkannya sebagai pilar penyangga bagi berdirinya Republik ini.¹¹⁷

¹¹⁶Lihat pada Bab II tinjauan pustaka tentang konstruksi hukum hlm.13

¹¹⁷Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo, Op.cit hlm.15

Status Keistimewaan Yogya tidak bisa dilepaskan dari keputusan “Nagari” Ngayogyakarta untuk bergabung dengan RI. Namun sebelum proses bergabung itu, terlebih dahulu terjadi proses reunifikasi antara Kasultanan dan Pakualaman. Reunifikasian ini menjadikan Yogya sebagai sebuah kerajaan dengan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai dwitunggal pemimpinnya.¹¹⁸

Reunifikasian itu terjadi pada jaman pendudukan Jepang. Waktu itu, Jepang ingin mengadu domba Kasultanan dengan Pakualaman. Penjahah yang mengaku sebagai “saudara tua” itu memancing persaingan diantara kedua projo kejawen tersebut. Bibit perselisihan sengaja ditebar supaya pihak Kadipaten Pakualaman merasa iri dengan pihak Kasultanan yang pada waktu itu memiliki “*Schakle School*” dan beberapa asset lain yang lebih besar.¹¹⁹

Baik Sri Sultan HB IX maupu Sri Paku Alam VIII sama sekali tidak terpancing dengan taktik *divide et impera* tersebut. Sri Paku Alam VIII mengontak Sri Sultan HB IX dan menyatakan keinginannya untuk menggabungkan kembali Kadipaten Pakualaman dengan Kasultanan Yogya. Sri Sultan HB IX pun menanggapi dengan senang hati. Mulai saat itu kedua pemimpin ini berkantor bersama di Kepatihan Yogya yang gerak dan kepemimpinannya berdampak nasional.¹²⁰

¹¹⁸Baskoro,Haryadi dan Sudomo Sunaryo,Op.cit hlm.18

¹¹⁹Ibid

¹²⁰Ibid hlm.19

Kemudian pada 17 Agustus 1945, Sri Sultan HB IX dan Sri PA VIII memutuskan untuk bergabung dengan RI. Sebenarnya ketika penjajah Jepang pergi meninggalkan Indonesia, peluang bagi Yogya untuk merdeka dan menjadi Negara sendiri sangat besar.

Keputusan untuk bergabung dengan RI merupakan kebesaran hati Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Pakualaman VIII. Mereka tidak mementingkan diri sendiri, malah mempersembahkan kerajaan yang telah berdiri sejak ratusan silam untuk mendukung penuh “jabang bayi RI” yang baru saja lahir.

Presiden Soekarno sangat menghargai dan menghormati keputusan politis Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Pakualaman VIII tersebut. Dalam waktu yang sangat cepat, Presiden Soekarno memberikan apa yang dinyatakan sebagai “Piagam Kedudukan”, baik kepada Sri Sultan HB IX maupun kepada Sri PA VIII. Piagam itu yang ditandatangani oleh presiden Soekarno itu ditulis di Jakarta pada 19 Agustus 1945. Hanya karena situasi dan kondisi yang sulit, Piagam itu baru sampai Yogya beberapa waktu kemudian.¹²¹

Piagam kedudukan itu mempunyai nilai sangat penting sebab merupakan catatan sejarah tentang deal atau kesepakatan yang terjadi antara Pemerintah RI dengan Nagari Ngayogyakarta Hadiningrat (Kasultanan dan Pakualaman).

Karena piagam kedudukan itu sangat penting, Presiden Soekarno mengirim utusan khusus untuk menyampaikan Piagam itu langsung kepada Sri

¹²¹ Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo, Op.cit hlm.20

Sultan HB IX. Karena situasi yang serba sulit, utusan yang terdiri dari Menteri Mr. Sartono dan Mr. Saramis baru tiba di Yogyakarta pada 6 September 1945. Adapun Piagam Kedudukan itu sudah dibuat dan ditandatangani oleh Presiden Soekarno pada 19 Agustus 1945.¹²²

Piagam Kedudukan tersebut menunjukkan beberapa hal penting bagi Yogya, yakni¹²³ :

1. Hubungan Yogya dengan Pemerintah Pusat (Presiden RI) adalah hubungan langsung. Piagam itu diberikan langsung oleh Presiden RI kepada kedua raja di Yogya. Itulah sebabnya Sri Sultan Hamengkubuwono IX membuat amanat 5 September 1945 yang menyatakan bahwa dalam menjalankan pemerintahannya bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
2. Pemerintah Pusat (Presiden RI) mengakui keberadaan dan kedaulatan Kaultanan Yogya yang daerah kekuasaannya meliputi wilayah Yogya. Wilayah itu merupakan bagian dari Republik Indonesia.
3. Pemerintah Pusat (Presiden RI) mengakui keberadaan dan kedaulatan Sri Sultan Hamengkubuwono IX sebagai raja Yogya. Penyebutan gelar lengkap dari Sri Sultan dalam Piagam itu menunjukkan bahwa kekuasaan Sri Sultan diakui secara penuh. Gelar itu menunjukkan secara eksplisit bahwa Sri Sultan adalah raja atau pemimpin yang berkuasa secara politis, militer, sosial-budaya, dan keagamaan.

Piagam tersebut diberikan dalam rangka untuk memberikan penghormatan atas Yogyakarta yang menjalankan pemerintahan, sehubungan bergabungnya dengan RI, setelah Sri Sultan Hamengkubuwono IX mengeluarkan Amanat 5 September 1945. Amanat 5 September 1945 ini merupakan embrio bagi Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹²²Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo, Op.cit hlm.21

¹²³Ibid

Amanat 5 September 1945 juga dikeluarkan oleh Sri Pakualaman VIII, lalu beberapa saat kemudian setelah proses reunifikasian antara Sri PA VIII dengan Sri Sultan HB IX, mereka mengeluarkan amanat kembali pada 30 Oktober 1945 guna menegaskan hanya ada satu wilayah DIY.¹²⁴

Amanat 30 September 1945 itu menyatakan bahwa:¹²⁵ Pertama, di Yogyakarta hanya ada satu Daerah Istimewa. Kedua, Daerah Istimewa itu belum dinamakan sebagai DIY, tetapi Daerah Istimewa Yogyakarta Negara Republik Indonesia. Ketiga, baik Sri Sultan HB IX maupun Sri PA VIII, keduanya berstatus sebagai Kepala Daerah Istimewa itu”.

Adanya kedua Amanat tersebut merupakan suatu bentuk keseriusan Yogyakarta untuk menggabungkan diri dengan NKRI dengan menjadi Daerah Istimewa dalam NKRI. Hal tersebut merupakan sejarah dan asalmula keistimewaan Yogyakarta yang sangat penting dan tidak boleh dilupakan begitu saja.

¹²⁴ Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo, Op.cit hlm.22

¹²⁵ Sujamto, 1988. “**Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**” Op.cit hlm.290

Tabel I

Bunyi Amanat 5 September 1945

AMANAT	AMANAT
<p>SRI PADUKA INKENG SINUWUN KANGJENG SULTAN</p>	<p>SRI PADUKA KANGJENG GUSTI PANGERAN ADIPATI ARIO PAKU ALAM</p>
<p>Kami Hamengku Buwono IX, Sultan Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menetapkan;</p>	<p>Kami Paku Alam VIII, Kepala Negeri Paku-Alaman, Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat menyatakan:</p>
<p>a.Bahwa Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat adalah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.</p>	<p>a.Bahwa Negeri Paku-Aiaman, yang bersifat Kerajaan adalah daerah-istimewa dari Negara Republik Indonesia.</p>
<p>b.Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini <u>segala urusan pemerintahan dalam Negeri</u> Ngajogjakarta Hadiningrat mulai saat ini di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya.</p>	<p>b.Bahwa Kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Paku-Alaman, dan oleh karena itu berhubungan dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan pemerintahan dalam Negeri Paku-Alaman mulai saat ini di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami pegang seluruhnya.</p>
<p>c. Bahwa berhubungan antara Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat dengan Pemerintahan Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.</p>	<p>c.Bahwa perhubungan antara Negeri Paku-Alaman dengan Pemerintahan Pusat Negara Republik Indonesia bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia.</p>
<p>Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngajogjakarta Hadiningrat mengindahkan Amanat Kami ini.</p>	<p>Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Paku-Alaman mengindahkan Amanat Kami ini.</p>
<p>Ngajogjakarta Hadiningrat, 28 Puasa Ehe 1876</p>	<p>Paku-Alaman, 28 Puasa Ehe 1876</p>
<p>Atau 5-9-1945</p>	<p>Atau 5-9-1945</p>
<p>HAMENGKU BUWONO I</p>	<p>PAKU ALAM VIII</p>

Sumber: Sujamto, **Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 297-298

Daerah Istimewa Yogyakarta terlahir dari sebuah suasana kebatinan bangsa Indonesia yang bukan hanya diliputi semangat persatuan bangsa, tetapi juga penghargaan tinggi terhadap sejarah.

Pasal 18 UUD 1945 menegaskan pentingnya NKRI, tidak boleh ada Negara di dalam Negara. Akan tetapi, pasal 18B ayat(1) UUD 1945 itu juga mengakui dan menghormati kenyataan sejarah dari setiap daerah yang bersifat istimewa karena memiliki “susunan asli” sejak sebelum Republik Indonesia merdeka.

Pasal 18B ayat(1) UUD 1945 menekankan prinsip “memandang” dan “mengingat” hak asal-usul susunan asli suatu daerah. Hal itu berarti bahwa setiap Undang-Undang yang diterbitkan tidak boleh mengabaikan hak-hak asal-usul dari suatu daerah istimewa tersebut.

Adapun hak asal-usul itu mencakup:¹²⁶ Pertama, asal-usul struktur kelembagaan pemerintahan (susunan asli). Kedua, asal-usul ketentuan dan prosedur pengangkatan dan pemberhentian pimpinan daerah. Ketiga, asal-usul penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan, terutama yang berkaitan dengan masalah pelayanan publik dan pajak.

Kelahiran Daerah Istimewa Yogyakarta ini menunjukkan bahwa ketika sejarah diapresiasi maka keberadaan daerah-daerah istimewa di negeri ini juga diakui. Sejarah tidak berbicara tentang sesuatu yang kuno di masa silam, tetapi berbicara tentang proses dan kronologi. Para *founding fathers* benar-benar memahami bagaimana proses berdirinya Kasultanan dan Pakualaman yang menjadi satu wilayah Yogya. Mereka tidak melupakan proses bagaimana Daerah Istimewa Yogya memilih bergabung dan berkomitmen dengan RI.

¹²⁶ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.26

Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri PA VIII berani melangkah tegas dengan adanya kesepakatan yang jelas antara Yogya dan Pemerintah Pusat. Mereka membuat Amanat 5 September 1945 yang dilanjutkan dengan Amanat 30 September 1945 yang menegaskan posisi Yogya sebagai Daerah Istimewa dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kesepakatan dan kepastian antara Yogya dan Pemerintah Pusat itu juga mendorong Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Pakualaman VIII bertindak tegas untuk mendukung kemerdekaan RI dan berjuang habis-habisan untuk RI.

Mereka berdua sebagai dwitunggal DIY benar-benar melakukan apa yang ditugaskan oleh Presiden RI saat itu sebagaimana tertulis dalam Piagam Kedudukan, yaitu mencurahkan segala pikiran, tenaga, jiwa dan raga untuk keselamatan daerah Yogyakarta sebagai bagian daripada Republik Indonesia.

Setelah DIY ditegakkan karena sikap tegas Sri Sultan HB IX dan Sri PA VIII dalam Amanat 5 September 1945 dan Amanat 30 Oktober 1945, kedua raja ini sekali lagi harus menyatakan ketegasannya untuk menyelamatkan eksistensi DIY.

Pada tahun 1946, ternyata ada beberapa pemimpin di Yogya yang sepertinya menghambat perkembangan DIY. Pada 13 Mei 1946 muncullah sebuah konsep tentang Maklumat yang akan ditandatangani oleh Sultan HB IX dan Pakualaman VIII. Namun dalam konsep itu hanya ditulis “Daerah Yogyakarta” dan bukan “DIY”. Hal itu membuat HB IX dan Pakualaman VIII menunda

penandatanganan meskipun bukan berarti tidak setuju dengan isinya. Baru setelah dibubuhkan kata “DIY” Sultan HB IX mau menandatangani maklumat tersebut.¹²⁷

Maklumat tersebut dicurigai sebagai upaya penghapusan DIY, sebab dikeluarkannya Maklumat No.18 Tahun 1946 itu bersamaan dengan dikeluarkannya Penetapan Pemerintah No. 16 / S.D.-1946 yang menjadikan Kasunanan Surakarta dan daerah Mangkunegaran sebagai daerah Karesidenan (status keswapaajaanya dihapus).¹²⁸

DIY hampir saja gugur karena tuntutan otonomi yang dilancarkan oleh DPR Kota Yogya. DPR Kota Yogya me bentuk sebuah Haminte-Kota Yogya, yang kemudian terbit UU. No.17 tahun 1947 tentang pembentukan Haminte-Kota Yogya.¹²⁹

Pembentukan Haminte ini memperoleh reaksi negative pada masyarakat Yogya saat itu, serta pemerintahan Haminte-Kota Yogya berdasarkan UU No.17 Tahun 1947 tidak dapat berjalan. Masalahnya karena untuk mendapatkan kekuasaan-kekuasaan rumah tangga itu Haminte-Kota Yogya harus memperolehnya dari DIY. Adapun DIY tidak mau menyerahkan kekuasaan-kekuasaan itu kepada Haminte-Kota Yogya.¹³⁰

¹²⁷ Baskoro Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.44

¹²⁸ Ibid hlm.45

¹²⁹ Ibid hlm.47

¹³⁰ Ibid.

Kondisi seperti itu membuat DPR Haminte-Kota Yogya mengeluarkan sebuah mosi baru yang berisikan dua buah tuntutan. Pertama, tuntutan agar UU No.17 tahun 1947 ditinjau kembali. Kedua, tuntutan agar Haminte-Kota Yogya ditempatkan lagi dibawah DIY.¹³¹

Upaya untuk meninjau ulang UU No.17 Tahun 1947 itu menemui masalah, antara lain:¹³² Pertama, untuk dapat melakukan peninjauan atas UU No.17 Tahun 1947 itu, DIY harus diatur dengan UU lebih dahulu. Kedua, untuk dapat mengatur DIY dengan UU, lebih dahulu harus dibuat UU Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945. Jadi setelah ada UU Pokok-pokok Pemerintahan Daerah itu barulah bisa dibuat UU tentang DIY dan juga UU tentang Haminte-Kota Yogya.

Setelah itu UU Pokok Pemerintahan Daerah dikeluarkan pada 10 Juli 1948 (UU No. 22 Tahun 1948). Namun, UU tentang Pembentukan DIY baru bisa dibuat pada 1950 sebab terjadi suasana genting karena peristiwa “clash” (19 Desember 1948-29 Juni 1949). UU No.22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah itu membuat Haminte Kota-Yogya kembali menjadi bagian dari DIY. Dengan demikian selamatlah DIY.¹³³

Haminte-Kota Yogya baru kembali masuk ke dalam wilayah DIY setelah keluarnya UU No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.¹³⁴

Secara *de jure*, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) baru ada setelah keluarnya UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY. Namun secara *de facto* nama atau sebutan DIY sudah muncul sejak 1945. Nama atau sebutan DIY

¹³¹ Baskoro,Haryadi dan Sudomo Sunaryo,Op.cit

¹³² Ibid hlm.49

¹³³ Ibid hlm.50

¹³⁴ Ibid

juga telah dipakai secara riil efektif sejak dikeluarkannya Maklumat No.18 Tahun 1946 yang ditandatangani oleh dwitunggal DIY.¹³⁵

Secara *de facto* DIY lahir pada 18 Mei 1946, yaitu ketika dikeluarkannya Maklumat No.18 Tahun 1946. Proses kelahirannya sudah dimulai sejak dikeluarkannya Amanat 5 September 1945 yang disebut sebagai embrio DIY. Amanat itu kemudian ditegaskan ulang melalui penerbitan Amanat 30 Oktober 1945.¹³⁶

Kemunculan Undang-Undang No.3 Tahun 1950 yang dikeluarkan pada 3 Maret 1950 hanyalah merupakan legalisasi, pengakuan, atau pengukuhan terhadap adanya DIY. Artinya, sebelum itu (secara *de facto*) DIY telah eksis. UU No.3 Tahun 1950 tentang Pembentukan DIY ini memberikan sebuah dasar hukum yang jelas bagi eksistensi DIY.

Setelah DIY terbentuk, pada 1974 sebutannya bertambah menjadi Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (UU No.5 Tahun 1974). Undang-Undang itu memberikan penegasan status ganda DIY, yaitu sebagai wilayah administrasi dan sebagai daerah otonom.¹³⁷ Dengan status ganda itu, Sri Sultan HB IX adalah Gubernur Kelapa Daerah DIY. Sedangkan Sri Pakualaman VIII adalah Wakil Gubernur Kepala Daerah DIY.

¹³⁵ Baskoro, Haryadi dan Sudomo Sunaryo, Op.cit

¹³⁶ Ibid hlm.53

¹³⁷ Ibid hlm.54

Sejak Indonesia merdeka tahun 1945 sampai pada akhir masa Orde Lama pada tahun 1965, DIY telah ditopang oleh beberapa produk hukum yang dapat dikatakan sebagai dasar hukum penting bagi Yogyakarta. Pertama, adalah pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen yang berlaku sejak 18 Agustus 1945 dan penjelasannya. Kedua, UUDS 1950. Ketiga, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang diubah menjadi UU No.1 Tahun 1957 kemudian diubah lagi menjadi UU No.18 Tahun 1965. Keempat UU No.3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kelima, Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dan penjelasannya seperti yang ditetapkan pada 18 Agustus 1945 memberikan konsep yang jelas mengenai daerah-daerah istimewa di Indonesia. Pasal 18 tersebut berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Pasal tersebut memberikan penjelasan tentang Daerah Istimewa di Indonesia. Daerah-daerah yang mempunyai apa yang disebut asal-usul susunan asli tersendiri mempunyai peluang untuk menjadi sebuah Daerah Istimewa.

Sedangkan setelah amandemen kedua sampai sekarang eksistensi keistimewaan Yogyakarta ini didasarkan pada pasal 18B ayat(1) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”.

Menurut UUD 1945 status keistimewaan suatu daerah diatur dengan Undang-Undang. Hal itu berbeda dengan pada jaman penjajahan Belanda. Status keistimewaan Yogya diatur dengan apa yang disebut sebagai *politiek contract*. Perjanjian seperti itu terakhir diadakan antara pihak Kasultanan Yogya dengan Belanda pada 18 Maret 1940 dan dimuat dalam *Staatsblaad* Tahun 1941 No.71.¹³⁸

Dalam proses pembentukan Daerah Istimewa dengan Undang-Undang harus dilakukan dengan langkah : Pertama, lebih dahulu membuat Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kedua, baru membuat Undang-Undang Pembentukan Suatu Daerah Istimewa.¹³⁹

Kemudian Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Isinya sangat bersesuaian dengan amanat Pasal 18 UUD 1945. Hal itu terlihat jelas dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan Undang-Undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan Propinsi, Kabupaten, atau Desa yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ini melegalisir status DIY. Daerah Kasultanan dan Pakualaman mempunyai hak-hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri sehingga memenuhi syarat untuk dijadikan sebagai sebuah daerah istimewa dari Negara Republik Indonesia.¹⁴⁰

¹³⁸ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.59

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

Setelah itu dibuatlah Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. UU No.3 Tahun 1950 ini merupakan realisasi dari UU No.22 Tahun 1948. Keistimewaan DIY mendapat legalisasi melalui UU No.22 Tahun 1948 dan melalui UU No.3 Tahun 1950 ini.

Pemerintah melakukan perubahan atas UU No. 3 Tahun 1950, melalui UU No. 19 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 14 Agustus 1950. Perubahan dilakukan pada pasal 4 ayat (1) mengenai urusan yang wajib dilaksanakan yang diekspansi menjadi 15 urusan disertai sejumlah perubahan nomenklatur.¹⁴¹

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang menjadi landasan yuridis formal pemerintahan DIY pada awal dibentuknya tidak langsung berlaku sekalipun sudah disahkan.

Pada saat itu pemerintah pusat secara berturut-turut membuat Undang-Undang baru seperti Undang-Undang Nomor 15 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950, yang kemudian wilayah DIY dibagi kedalam kabupaten-kabupaten dan kota yang berotonomi.¹⁴²

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 ini pertama kali direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 dengan adanya penambahan kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Undang-Undang ini diberlakukan pada tanggal

¹⁴¹ Naskah Akademik **RUUK DIY** oleh JIP UGM Pusdiklat FH UII, 2011, hlm.16

¹⁴² Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo Op.cit

15 Agustus 1950 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950.¹⁴³

Dibuatnya Undang-Undang secara berturut-turut yang tidak langsung diberlakukan tetapi baru setelah adanya revisi menunjukkan adanya prinsip kehati-hatian yang dilakukan pemerintah pusat dalam pembuatan Undang-Undang tersebut.

Undang-Undang No.3 Tahun 1950 ini terdiri dari atas tiga bab, yaitu Bab I Peraturan Umum, Bab II Tentang Urusan Rumah Tangga Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Bab III Peraturan Penutup.

Undang-Undang yang ditetapkan di Yogya pada 3 Maret 1950 dan diundangkan pada 4 Maret 1950 ini ditandatangani oleh : Pemangku Jabatan Presiden Republik Indonesia (Assaat), Menteri Dalam Negeri RI (Soesanto Tirtiprodjo), Menteri Kehakiman (A.G. Pringgodigdo).¹⁴⁴

Satu hal yang sangat penting dari UU No.3 Tahun 1950 ini adalah soal pemberian wewenang untuk mengatur sendiri 13 urusan rumah tangga DIY. UU No.3 Tahun 1950 ini adalah Undang-Undang yang dibuat dengan lebih dulu mendengar masukan dan pendapat Sri Sultan Hamengkubuwono IX.¹⁴⁵

¹⁴³ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit

¹⁴⁴ Ibid hlm.60

¹⁴⁵ Nusantara, A. Ariobimo(ed.).1999. "Sri Sultan Hamengkubuwono X : Meneguhkan Tahta Untuk Rakyat". Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm.53

Dalam Undang-Undang tersebut, DIY bukan hanya masalah bagaimana dipimpin oleh Sultan dan Pakualam sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tetapi DIY adalah masalah bagaimana memiliki kewenangan-kewenangan tersebut dibawah kepemimpinan dwitunggal itu.¹⁴⁶

Dibandingkan dengan daerah-daerah lain, UU ini mewajibkan Yogyakarta tetap harus menjalankan urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain yang telah ditetapkan sebelum pembentukan UU No. 3 Tahun 1950.¹⁴⁷

Peraturan lainnya terkait keistimewaan Yogya yakni Undang-Undang No.1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.¹⁴⁸ Undang-Undang ini dikeluarkan ketika di Indonesia diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. UUDS 1950 ini berlaku sejak NKRI diproklamirkan pada 17 Agustus 1950 sampai pada waktu dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit

¹⁴⁷ Selain itu, juga disebutkan bahwa pemerintah Yogyakarta harus memikul semua hutang-piutang yang terjadi sebelum pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (The Liang Gie, 1993: 205). Lima bulan setelah ditetapkan, Pemerintah melakukan perubahan atas UU No. 3 Tahun 1950, melalui UU No. 19 Tahun 1950 yang ditetapkan pada tanggal 14 Agustus 1950. Perubahan dilakukan pada pasal 4 ayat (1) mengenai urusan yang wajib dilaksanakan yang diekspansi menjadi 15 urusan disertai sejumlah perubahan nomenklatur, lebih lanjut lihat **Naskah Akademik Versi TIM JIP UGM** hlm.15

¹⁴⁸ Dalam pasal 1 ayat (1) ditegaskan, "Yang dimaksud dengan Daerah dalam Undang-undang ini adalah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, yang disebut juga "Daerah Swatantra" dan "Daerah Istimewa". Meskipun pasal dan ayat-ayat ini tidak secara spesifik menyebutkan nama daerah-daerah yang menyangkut status istimewa, kesimpulan sederhana yang bisa diambil dari pengaturan di atas adalah bahwa posisi Yogyakarta sebagai sebuah daerah istimewa tetap berlaku sesuai UU No 3 Tahun 1950

¹⁴⁹ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.6

Dalam UUDS 1950 itu terdapat pula ketentuan mengenai Daerah Istimewa di dalam NKRI.¹⁵⁰ Menurut UUDS 1950, Daerah Istimewa bekas swapraja diatur dengan Undang-Undang, tidak diatur dengan politik kontrak. Sehubungan dengan itu maka dikeluarkanlah UU No.1 Tahun 1957 yang merupakan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah tersebut.¹⁵¹

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah itu, yang merupakan pelaksanaan dari pasal 131 dan pasal 132 UUDS 1950, mencabut UU. No. 22 Tahun 1948.¹⁵²

Daerah istimewa menurut Undang-Undang No.1 Tahun 1957 adalah: "Pertama, dapat setingkat Propinsi atau setingkat Kabupaten. Kedua, Daerah Istimewa berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom). Ketiga, Daerah Istimewa dapat merupakan gabungan dari beberapa bekas swapraja. Hal itu terjadi di DIY yang merupakan gabungan dari daerah Kasultanan dan daerah Pakualaman".¹⁵³

Selanjutnya terdapat Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959. Sejak 5 Juli 1959, Negara RI kembali kepada UUD 1945. Dengan demikian, UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Namun sambil menunggu peraturan baru, UU No.1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari UUDS 1950, masih diberlakukan.¹⁵⁴

¹⁵⁰ UUDS 1950 memberikan pengaturan yang lebih detail dalam Bab IV tentang Pemerintah Daerah dan Daerah-daerah Swapraja yang meliputi 6 ayat yang disebarkan dalam 2 Pasal, yakni Pasal 131 dan 132. Pasal 132 ayat (2) menegaskan, "Daerah-daerah swapraja yang ada tidak dapat dihapus atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah Undang-undang yang menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan atau pengedlan itu, memberi kuasa untuk itu kepada Pemerintah".

¹⁵¹ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit

¹⁵² Ibid

¹⁵³ Ibid

¹⁵⁴ Ibid hlm. 63

Kemudian pada 7 September 1959 dikeluarkanlah Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959. Penetapan Presiden tentang Pemerintahan Daerah ini mengubah Undang-Undang No.1 Tahun 1957 dengan tujuan supaya dapat disesuaikan dengan UUD 1945 yang diberlakukan lagi.¹⁵⁵

Pada dasarnya, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 ini hanya mengubah sebagian dari ketentuan-ketentuan dari UU No.1 Tahun 1957. Mengenai kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa tidak terjadi perubahan. Sedangkan ketentuan-ketentuan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah terjadi beberapa perubahan.¹⁵⁶

Undang-Undang No.18 Tahun 1965 yang dikeluarkan pada 1 September 1965 ini merupakan Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Undang-Undang ini mencabut UU No.1 Tahun 1957. Namun demikian, UU ini tidak mencabut UU. No. 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan DIY.¹⁵⁷

Mengenai Daerah Istimewa di NKRI, Undang-Undang No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah ini menyatakan bahwa:¹⁵⁸ Pertama, hanya mengakui 3 Daerah Istimewa saja yaitu, DIY, DI Aceh, dan DKI Jakarta. Kedua, Daerah Istimewa Yogyakarta dinyatakan sebagai Propinsi.

Kebijakan tentang status Yogyakarta ini, setelah Undang-Undang No.3 Tahun 1950 dan Undang-Undang lainnya diteruskan oleh Pemerintah Pusat dengan Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah. Dalam

¹⁵⁵ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm. 63

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid hlm.64

Undang-Undang ini, Provinsi DIY diatur secara khusus di aturan peralihan. Dengan Undang-Undang ini, susunan dan tata pemerintahan DIY praktis menjadi sama dengan daerah-daerah lain di Indonesia.¹⁵⁹

Satu-satunya perbedaan adalah Kepala Daerah Istimewa dan Wakil Kepala Daerah Istimewa, beberapa urusan Agraria dan beberapa pegawai Pemda yang merangkap menjadi Abdi Dalem Keprajan.¹⁶⁰

Itulah beberapa peraturan yang menjadi dasar hukum bagi keistimewaan Yogyakarta sejak Indonesia merdeka sampai jaman orde lama. Akan tetapi peraturan yang terlampau lama tersebut belum cukup kuat untuk mempertahankan eksistensi keistimewaan DIY pada masa sekarang ini.

Oleh karena itu Yogyakarta perlu segera dibuatkan produk Undang-Undang yang berfungsi sebagai payung hukum dalam memperjelas formulasi kebijakan tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Apa yang menjadikan DIY istimewa harus bisa dirumuskan dengan detail. Karena faktor keistimewaan Yogyakarta dengan daerah Aceh dan Papua jelas berbeda. Aceh dan Papua lebih kepada konteks politik.¹⁶¹

Sedangkan Yogyakarta lebih kepada faktor sejarah yang kuat mendasari keistimewaannya. Belum ada Undang-Undang yang cukup tegas melindungi keistimewaan Yogyakarta, kemudian Presiden SBY di era pemerintahnya

¹⁵⁹ Darmawan, Adhi. Op.cit hlm.68

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid hlm.109

menggulirkan wacana RUU-K yang secara garis besar akan merubah bentuk keistimewaan Yogyakarta agar lebih demokratis.¹⁶²

Pasal 11 RUU-Keistimewaan Yogyakarta menyebutkan bahwa "Sultan Hamengkubuwono X dan Paku Alam VIII hanya sebagai simbol dan penjaga budaya serta pemersatu warga Yogyakarta". Sedangkan pasal 21, menyebutkan bahwa "kepala pemerintahan yaitu gubernur dan wakil gubernur dipilih sesuai dengan perundang-undangan".¹⁶³

Hal itu jelas dapat mengganggu kenyataan logis yaitu status istimewa Daerah Yogyakarta dalam hal eksistensi pemerintahan daerahnya yang unik. Dimana Kepala Daerah Yogyakarta adalah seorang Raja yaitu Sultan Hamengkubuwono.¹⁶⁴

Maka dari itu perlu diperhatikan Bagaimana sesungguhnya bentuk pemilihan Kepala Daerah yang sesuai untuk Daerah Istimewa Yogyakarta. Tidak lepas dari keinginan rakyat Yogyakarta dan tetap menyesuaikan dengan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk memahami kelahiran Daerah Istimewa Yogyakarta kiranya juga perlu diperhatikan bagaimana perbedaannya dengan kelahiran Daerah Istimewa dan Khusus lainnya di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Seperti misalnya: Daerah Istimewa Aceh, Daerah Khusus Papua, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

¹⁶² RUU Keistimewaan Yogya ini disebut sebagai monarki inkonstitusional, yang sempat diucapkan oleh presiden dalam pidatonya November 2010 di televisi

¹⁶³ RUU-K versi Pemerintah Pusat

¹⁶⁴ Sri Sultan Hamengkubuwono X mengikuti apa yang dikatakan ayahnya Sri Sultan Hamengkubuwono IX yang memberikan kebebasan kepada generasi sesudah Beliau untuk menentukan siapa kepala daerah di wilayah Yogyakarta. Akan tetapi rakyat Yogyakarta tetap menghendaki bahwa Kepala Daerah mereka haruslah tetap keturunan Sultan Hamengkubuwono. Hal ini ditunjukkan saat orasinya menolak untuk dijadikan Gubernur seumur hidup.

Pada jaman Hindia Belanda, Aceh merupakan sebuah karesidenan. Pada masa itu, Karesidenan Aceh terdiri dari beberapa kabupaten (*afdeling*). Di kawasan Aceh tersebut ada beberapa daerah yang berpemerintahan sendiri atau otonom, disebut sebagai daerah “*zelfbestuurd gebied*”. Ada pula beberapa daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda disebut sebagai daerah “*rechtstreeks bestuurd gebied*”.¹⁶⁵

Aceh merupakan salah satu daerah provinsi di Indonesia yang mempunyai status “otonomi khusus” pada tahun 2001 melalui Undang-Undang No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah diubah dengan Undang- Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Bersama Papua, Aceh merupakan kawasan yang paling bergejolak dengan potensi kepada disintegrasi dari Republik Indonesia. Sejak awal kemerdekaan, Aceh menghendaki menjadi kawasan dengan perlakuan khusus. Kehendak ini diperjuangkan dengan sejumlah alasan penting. Dari sejumlah alasan yang berkembang, alasan yang paling kuat adalah alasan kesejarahan.¹⁶⁶

Proses sampai akhirnya menjadi Daerah Istimewa Aceh merupakan proses panjang dan melelahkan melewati tahapan-tahapan, antara lain sebagai berikut:¹⁶⁷ Pertama, pada saat RI merdeka, Aceh mendapatkan status baru sebagai sebuah karesidenan di dalam Provinsi Sumatera.

Kedua, pada masa revolusi kemerdekaan, Aceh menjadi sebuah Daerah Militer. Aceh bersama dengan Langkat dan Tanah Karo merupakan Daerah Militer di dalam provinsi Sumatera.

Ketiga, Daerah Aceh disebut Presiden Soekarno sebagai “daerah modal”

¹⁶⁵ Darmawan, Adhi. Op.cit hlm.16

¹⁶⁶ Djojosoekarto, Agung. dkk. 2008, **Kebijakan Otonomi Khusus Di Indonesia** Cet. I- Jakarta: Kemitraan, hlm.12

¹⁶⁷ Djojosoekarto, Agung. dkk. 2008 Op.cit hlm.16-17

bagi Republik. Kemudian, dibentuklah Daerah Militer Istimewa Aceh, Langkat, dan Tanah Karo.

Keempat, Banda Aceh (KutaRaja) menjadi tempat kedudukan (kantor) Wakil Perdana Menteri Republik Indonesia. Pada waktu itu rakyat Aceh menyatakan aspirasi untuk menjadikan Aceh sebagai propinsi Otonom.

Kelima, Wakil Perdana Menteri menetapkan Peraturan Perdana Menteri pengganti Peraturan Pemerintah No.8/Des / WKPM / 1949 tentang Pembentukan Propinsi Aceh.

Keenam, karena rakyat terus menerus bergejolak dan menuntut supaya Aceh diberi otonomi secara khusus, akhirnya diputuskan bahwa Aceh merupakan sebuah Daerah Istimewa. Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia tanggal 26 Mei 1959 No.1 /Misi/1959 menyatakan bahwa Daerah Swantara Tingkat I Aceh dapat disebut sebagai Daerah Istimewa Aceh.

Proses Aceh menjadi Daerah Istimewa itu jelas berbeda dengan Yogya. Karena ketika RI merdeka, Yogya merupakan sebuah kerajaan yang berdaulat penuh yang menggabungkan untuk menjadi satu kesatuan dengan NKRI. Karena itu struktur masyarakat dan pemerintahannya menjadi istimewa.

Dapat dikatakan keistimewaan Aceh karena Aceh disebut sebagai Daerah Modal bagi perjuangan Indonesia, sedangkan yang paling menonjol pada keistimewaan Aceh adalah pada sistem dan norma hukum di mana syariat Islam sangat kuat sehingga digunakan sebagai hukum positif di wilayahnya.

Kemudian Daerah lainnya yaitu Papua. Berbeda dengan Yogyakarta, Papua ini merupakan Daerah Khusus. Sebagaimana dikemukakan dalam Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua.

Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan.

Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.¹⁶⁸

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

¹⁶⁸ Djojosoekarto, Agung.dkk. Op.cit,hlm.36

Daerah di Indonesia lainnya yang memiliki keistimewaan adalah Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Pada penjelasan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dijelaskan bahwa DKI Jakarta adalah satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jakarta sebagai daerah otonom, memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karena itu, DKI Jakarta perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya dijelaskan, bahwa Provinsi DKI Jakarta, sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, pusat pemerintahan, dan daerah otonom, berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain.

Dalam hal ini dapat dimungkinkan juga karena Jakarta merupakan Daerah Metropolitan sekaligus Ibukota Negara Indonesia sehingga Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen kebijakan.

Dari perbandingan keistimewaan dan kekhususan beberapa daerah tersebut jelas menunjukkan perbedaan antara Daerah Istimewa Yogyakarta dengan daerah lainnya dalam hal faktor yang menyebabkan adanya keistimewaan maupun kekhususan dan juga sistem pemerintahannya.

Dapat dikatakan, persamaan keistimewaan daerah-daerah tersebut adalah lebih kepada adanya otonomi khusus di wilayahnya. Otonomi khusus yang tidak diberikan kepada wilayah yang juga tampak istimewa seperti Bali. Masyarakat Bali masih kental mempertahankan nilai-nilai hukum adatnya dalam pemerintahan.

Walaupun masyarakat Bali menginginkan wilayahnya juga diberikan keistimewaan, Provinsi Bali tidak semudah itu untuk dapat menjadi Daerah Istimewa atau khusus yang memiliki otonomi khusus. Sampai sekarang Provinsi Bali merupakan daerah yang bersifat otonomi biasa sesuai pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945 dan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Makna otonomi khusus itu sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa "otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan".¹⁶⁹

Pada pasal 1 ayat(6), disebutkan bahwa "Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia"¹⁷⁰

¹⁶⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷⁰ Ibid.

Otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ini merupakan hal yang unik pula karena berada dalam suatu sistem pemerintahan yang terbagi kedalam tiga konsep yaitu sentralisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi merupakan salah satu dari upaya penyelenggaraan pemerintahan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah, selain dekonsentrasi dan tugas perbantuan.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah. Tugas Perbantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.¹⁷¹

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara.

Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*.¹⁷²

¹⁷¹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷² Djojosoekarto, Agung.dkk. Op.cit hlm.10

Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris tersebut merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya, dan persoalan yang bercorak *teknokratis-managerial*, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.¹⁷³

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization* atau juga yang dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric authonomy*) adalah konsep yang digunakan terhadap pemberlakuan kewenangan khusus pada wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara.¹⁷⁴

Pemberian status khusus pada wilayah tertentu dalam suatu negara biasanya didasarkan atas pertimbangan historis, politik, dan budaya, akselerasi pembangunan, dan sebagainya.

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) atau otonomi asimetris (*asyimmetric authonomy*), sebagai suatu konsep oleh beberapa pihak dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan hubungan Pusat dan Daerah dalam suatu negara.¹⁷⁵

¹⁷³ Djojosoekarto, Agung.dkk. Op.cit

¹⁷⁴ Laporan Penelitian **Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua**, Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih, Agustus 2010, hlm.15

¹⁷⁵ Ibid

Hannum mensinyalir setidaknya ada 2 (dua) manfaat yang dapat diperoleh dari pemberlakuan desentralisasi asimetris (asymmetric decentralization) atau otonomi asimetris (asymmetric authonomy), yaitu : Pertama, sebagai solusi terhadap kemungkinan terjadinya konflik etnis, atau konflik-konflik fisik lainnya. Kedua, sebagai respon demokratis dan damai terhadap keluhan atau masalah yang dihadapi kelompok kaum minoritas yang hak-haknya selama ini cenderung dilanggar atau kurang diperhatikan.¹⁷⁶

Menurut Hannum, terutama terkait dengan ketidakpahaman Pemerintah Nasional (Pusat) dan kelompok minoritas (Pemerintah Lokal) tentang apa yang seharusnya menjadi isi atau substansi dari kebijakan tersebut, sebagai upaya bersama untuk memecahkan berbagai masalah yang mengemuka.¹⁷⁷

Kondisi ini akan semakin memburuk, ketika muncul kecemburuan diantara kelompok masyarakat yang memandang pemberian atau pemberlakuan desentralisasi asimetris atau otonomi asimetris atau otonomi khusus terhadap kelompok masyarakat tertentu merupakan bukti adanya ketidakadilan atau pilih kasih Pemerintah Pusat kepada Daerah tertentu.¹⁷⁸

Dalam konteks NKRI pemberian status desentralisasi asimetris, baru diberlakukan bagi Provinsi Aceh dan Provinsi Papua. Pemberlakuan otonomi khusus di kedua daerah tersebut dilakukan sejak tahun 2001, yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan UU Otonomi Khusus.

Dapat dikatakan bahwa Otonomi khusus diberlakukan karena ada daerah yang sejak sebelum kemerdekaan sudah mempunyai status “mandiri” atau “kawasan berotonomi khusus”. Karena ada daerah yang diperlukan untuk berotonomi khusus, dan karena ada daerah yang memaksa untuk memperoleh otonomi khusus.

¹⁷⁶ Laporan Penelitian, Op.cit

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

C. Bentuk Pemilihan Gubernur di Yogyakarta berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Bentuk pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tergolong unik, karena dalam satu sisi pemerintahan DIY dapat disebut non demokratis, akan tetapi sisi lainnya juga dapat mengatakan pemerintahan DIY demokratis.¹⁷⁹ Keistimewaan Yogyakarta ini salah satunya terlihat dari ditetapkannya Sultan Hamengkubuwono IX menjadi Gubernur DIY dan Sri Paku Alam sebagai wakilnya.

Proses pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hakekatnya sama seperti tahap pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Menurut pasal 65 ayat (3) UU No.32 Tahun 2004 tahap pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah meliputi: “persiapan pemilihan, penyelenggaraan pemilihan, penetapan pemilih, pendaftaran dan penetapan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, kampanye, pemungutan suara dan perhitungan suara, serta penetapan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih, pengesahan, dan pelantikan”.

Proses pemilihan Kepala Daerah di Indonesia yang dilakukan secara langsung berprinsip pada sistem negara kita yaitu Demokrasi. Demokrasi ibarat dua sisi mata uang, satu sisi demokrasi sebagai nilai, satu sisi lainnya demokrasi sebagai proses politik dalam suatu penyelenggaraan negara.¹⁸⁰

Demokrasi sebagai prosedur atau sebagai proses politik sering kali dikacaukan dengan hakekat dan makna demokrasi secara substantif. Demokrasi dalam arti sebuah proses atau prosedur merupakan instrumen dalam rangka mencapai tegaknya nilai-nilai yang humaniter/humanistik. Pilar demokrasi yang dapat disepakati adalah adanya sebuah parlemen sebagai fungsi kontrol yang

¹⁷⁹ Tergantung dari sisi mana kita melihatnya, lebih lanjut lihat Darmawan Adhi dalam buku Diskursus Keistimewaan hlm. 68

¹⁸⁰ Wahyukismoyo, Heru, Op.cit hlm.108

harus dipilih melalui Proses Pemilu dan melalui sebuah organisasi politik atau partai.¹⁸¹

Berikut ini adalah gambar proses Pemilu sebagai wujud dari demokrasi di Negara kita :

A. Masa Persiapan

- Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah
- Pemberitahuan DPRD kepada KPU daerah mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah
- Perencanaan penyelenggaraan meliputi penetapan, tata cara dan jadwal tahapan pemilihan jabatan kepala daerah
- Pembentukan panitia pengawasan, PPK, PPS, dan KPPS
- Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau oleh KPU Daerah

B. Tahap Pelaksanaan

Penetapan daftar pemilih hari ke-37 sampai hari ke-67 (30 hari)

Pendaftaran dan penetapan calon meliputi : pendaftaran, penelitian, melengkapi syarat, penelitian ulang, dan pengumuman pasangan. Masing-masing 7 hari. Total 35 hari.

• Persiapan pelaksanaan kampanye	7hr
• Kampanye	14hr
• Persiapan pelaksanaan pemungutan suara	3hr
• Pemungutan suara	1hr
• Penghitungan suara	30hr
• Penetapan pasangan calon terpilih	3hr
• Pengusulan pasangan calon terpilih	3hr
• Pengesahan	30hr
• Pelantikan	7hr
• Kemungkinan ada masalah/sengketa	10hr

**Tot
al
180
hari**

Penetapan daftar pemilih hari ke-37 sampai hari ke-67

Sumber Departemen Dalam Negeri

Kemudian pertanyaannya adalah, bagaimana bentuk pemilihan Kepala Daerah DIY berlangsung sesuai konstitusi Negara Republik Indonesia. Proses pemilihan Kepala Daerah di DIY berbeda karena memiliki keistimewaan. Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) menyatakan bahwa daerah istimewa adalah daerah yang memiliki asal-usul susunan asli.

Hal itu mencakup keaslian di dalam:¹⁸² Pertama, struktur kelembagaan atau sistem pemerintahan (yang disebut sebagai “susunan asli”). Kedua, asal-usul yang menyangkut ketentuan dan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pimpinan. Ketiga, asal-usul yang menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan dan pembebanan terhadap masyarakat.

Yogyakarta memiliki keistimewaan tersebut, khususnya terkait dengan keunikan pengangkatan dan pemberhentian pimpinan. Sampai sekarang Kepala Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Sri Sultan Hamengkubuwono X yang sedang bertahta dan wakilnya adalah Sri Paku Alam IX yang sedang bertahta.

Kepemimpinan mereka sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur tidak terikat oleh persyaratan, masa jabatan, dan cara pengangkatannya sebagaimana Gubernur dan Wakil Gubernur daerah-daerah lainnya di Indonesia.¹⁸³

¹⁸² Sujanto, 1988, Op.cit hlm.265

¹⁸³ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.65

Pada dasarnya kesepakatan awal antara Yogyakarta dengan RI merupakan sebuah keistimewaan yang diwujudkan dengan kepemimpinan Sri Sultan dan Sri Paku Alam. Begitu RI merdeka, Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan bergabung sehingga kemudian mereka Presiden Soekarno memberikan Piagam Kedudukan kepada mereka. Kemudian, Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paku Alam VIII melalui Amanat 5 September 1945 menyatakan dengan tegas bahwa mereka berdua adalah Kepala Daerah di Yogyakarta.

Loyalitas rakyat Yogya terhadap kepemimpinan mereka berdua sangat kuat. Pemerintah Pusat RI saat itu juga berkomitmen untuk menjaga eksistensi keistimewaan Yogya yang seperti itu.

Kepemimpinan Sri Sultan dan Sri Paku Alam sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah DIY mempunyai beberapa sumber hukum, antara lain :¹⁸⁴ Pertama, UU No.22 Tahun 1948. Kedua, UU No. 1 Tahun 1957. Ketiga, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959.

Ketiga sumber hukum itu memberikan ketentuan yang cukup jelas dan lugas mengenai kepemimpinan Sri Sultan dan Sri Paku Alam dalam rangka keistimewaan Yogya.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah, Pada Bab II Bagian kelima ayat (5) tertulis “Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dan keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat yaitu kecakapan, kejujuran, dan kesetiaan dan dengan mengingat adat-istiadat di daerah itu”.

¹⁸⁴ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.73

Dari ayat diatas ditentukan bahwa Kepala Daerah DIY diangkat oleh Presiden RI. Kepala Daerah itu harus memenuhi syarat-syarat khusus, antara lain : Pertama, ia harus dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia. Dalam konteks DIY, kerabat Kasultanan dan kerabat Pakualaman adalah kaum keluarga yang berkuasa di daerah Yogya di jaman sebelum RI.¹⁸⁵

Kedua, ia masih harus menguasai daerahnya pada saat dikeluarkannya Undang-Undang itu. Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII adalah para raja yang masih berkuasa penuh atas wilayah Yogya.¹⁸⁶ Ketiga, ia harus terbukti jujur, cakap, dan setia kepada Negara Republik Indonesia. Keempat, harus mengingat adat-istiadat yang berlaku di daerah bersangkutan.¹⁸⁷

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 ini merupakan pelaksanaan pasal 18 UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Undang-Undang ini benar-benar memandang dan mengingat hak asal-usul khas Yogyakarta.

Kemudian Undang-Undang No.1 Tahun 1957 yang mencabut Undang-Undang No.22 Tahun 1948 ini tetap menekankan prinsip keistimewaan yang sama. Dalam pasal 25 ayat (1) tertulis: "Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat-istiadat dalam daerah itu, dan diangkat dan diberhentikan oleh : (a) Presiden bagi Daerah Istimewa Tingkat I. (b) Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa Tingkat II dan III."¹⁸⁸

Pada bagian Penjelasan (Ad.D) tertulis: "Berlainan dengan Kepala Daerah biasa, maka Kepala Daerah Istimewa itu tidak dipilih oleh dan dari anggota DPRD melainkan diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di Daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat-istiadat dalam daerah itu. Ketentuan ini pada pokoknya sama bunyinya dengan apa yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1948".¹⁸⁹

Jadi keistimewaannya dari suatu Daerah Istimewa masih tetap terletak dalam kedudukan Kepala Daerahnya". Bagian yang mengatakan bahwa letak

¹⁸⁵ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit hlm.74

¹⁸⁶ Ibid hlm.74

¹⁸⁷ Ibid

¹⁸⁸ Ibid hlm.75

¹⁸⁹ Ibid

keistimewaan DIY adalah pada Kepala Daerahnya merupakan prinsip dasar yang selama ini menjadi pegangan.

Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959, ketentuan tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa dalam UU No. 1 Tahun 1957 tidak dirubah.¹⁹⁰ Pada pasal 6 ayat (1) dinyatakan “Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih berkuasa menjalankan pemerintahan di daerahnya, dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada Pemerintahan Republik Indonesia serta adat-istiadat dalam daerah itu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.

Ketiga sumber hukum tersebut menyatakan prinsip-prinsip dalam konsep keistimewaan suatu Daerah Istimewa (khususnya Daerah Istimewa Yogyakarta), antara lain:¹⁹¹

Pertama, keistimewaan dari Daerah bekas Swapraja terletak pada Kepala Daerahnya yang tidak dipilih oleh DPRD (sekarang Pilkada) seperti halnya Kepala Daerah biasa, melainkan diangkat oleh Presiden.

Kedua, calon Kepala Daerah itu berasal dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu sejak jaman sebelum Negara Republik Indonesia berdiri.

Ketiga, calon Kepala Daerah itu masih menguasai daerahnya.

Keempat, calon Kepala Daerah itu memiliki kompetensi kepemimpinan yang cukup.

Kelima, semua prosedur itu dilakukan dengan memperhatikan adat-istiadat dari bekas Swapraja tersebut.

Munculnya dua Undang-Undang dan satu Penetapan Presiden diatas menunjukkan betapa Pemerintah Pusat pernah sangat peduli dengan masalah keistimewaan di Yogya.

¹⁹⁰ Baskoro, Haryadi dan Sunaryo, Sudomo, Op.cit

¹⁹¹ Ibid hlm.76

Sekian lama pemilihan Gubernur DIY dilakukan secara tradisional, pada tahun 2003 pertama kalinya posisi Gubernur DIY ditentukan melalui mekanisme pemilihan di DPRD DIY. Saat itu Sultan terpilih secara aklamasi menjadi Gubernur DIY.¹⁹² Tahun inilah bentuk pemerintahan DIY baru dapat dikatakan telah berbentuk demokratis, sebab disamping telah adanya lembaga kekuasaan legislatif dan yudikatif disana yang memungkinkan untuk menjalankan fungsinya dengan baik dan benar, kehidupan demokratis di DIY juga tergolong baik.

Komunikasi politik yang berlangsung antara pihak legislatif dengan Sri Sultan Hamengkubuwono X sebagai eksekutif secara umum telah terlihat berjalan lancar.¹⁹³ Hubungan kerja yang terjalin antara lembaga eksekutif dan legislatif juga terlihat telah berjalan dengan semestinya secara proposional. Sebagai penguasa eksekutif, Sultan Hamengkubuwono X selalu berubungan baik dengan pihak legislatif sekalipun seringkali legislatif bersikap kritis kepadanya.¹⁹⁴

¹⁹² Karena salah satu calon lainnya dari fraksi PPP mengurungkan niatnya sebab banyaknya desakan mayarakat DIY yang menginginkan Sultan Hamengkubuwono X tetap menjadi gubernur DIY. Demikian juga dengan PakuAlam IX yang tetap menjadi Wakil Gubernur. Lebih lanjut lihat Darmawan,Adhi dalam buku **Diskursus Keistimewaan** hlm.70

¹⁹³ Hal ini terlihat sebagaimana yang disampaikan oleh Bpk.Dedi Suwandi SH yang mengatakan "...Sultan mempunyai keniatan baik untuk membangun DIY, kami pun demikian, jadi kami bisa berjalan beriringan. Sultan juga sangat menghormati tugas legislatif yang diantaranya adalah penganggaran dan penyusunan Undang-Undang.." lebih lanjut lihat ibid.

¹⁹⁴ Darmawan,Adhi Op.cit

Secara substantif, dalam proses dibuatnya Undang-Undang yang mengatur tentang Keistimewaan DIY sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, praktek demokrasi di DIY juga telah bersifat deliberatif.¹⁹⁵

Sebab Undang-Undang keistimewaan yang belum jadi ini dalam proses yang panjang telah diuji terlebih dahulu dalam diskursus publik dalam ruang publik.¹⁹⁶ Lamanya proses pembuatan Undang-Undang keistimewaan DIY ini pada satu sisi merupakan suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas. Karena rakyat DIY dapat terlibat langsung dalam proses pembuatan Undang-Undang tersebut melalui proses komunikasi dalam ruang publik.¹⁹⁷

Sebagai seorang Raja, posisi Sultan kuat sekali sebagai seorang Gubernur yang memiliki wewenang eksekutor. Walaupun demikian Sultan tidak bersikap sewenang-wenang untuk memaksakan kebijakan yang beliau terapkan jika kebijakan tersebut ternyata berbeda dengan kesepakatan yang telah dicapai oleh anggota Dewan, hal ini terlihat dari sikapnya yang sabar dalam menunggu keputusan pemerintah pusat tentang Undang-Undang Kesitimewaan DIY.¹⁹⁸

Begitu juga dengan ruang politis, banyaknya kritikan terhadap kebijakan Sultan HB X beliau tetap menghadapinya dengan sikap represif. Kondisi ini menunjukkan bahwa demokrasi di DIY secara substansi memang telah ada sekalipun dengan berbagai keterbatasannya.

¹⁹⁵ Demokrasi deliberatif menurut Habermas adalah bentuk demokrasi dimana legitimasi hukum tercapai karena hukum lahir dari diskursus-diskursus dalam masyarakat sipil, lihat tinjauan pustaka hlm.20-23

¹⁹⁶ Darmawan, Adhi Op.cit hlm.71

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Ibid hlm.72

Menggunakan teori demokrasi prosedural Huntington,¹⁹⁹ dimana dalam demokrasi mensyaratkan keberadaan kontes (pemilu) dan partisipasi, maka pemerintahan DIY dibawah Sultan Hamengkubuwono X sejak 2003 sekalipun dapat dikatakan telah berbentuk demokratis, tetapi sangat minimalis.

Bentuk pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dibawah kepemimpinan Sultan Hamengkubuwono dikatakan tidak berbentuk demokratis, sebab tidak mungkin ada kesempatan untuk orang lain selain Sultan Hamengkubuwono untuk menjadi seorang Gubernur.

Akan tetapi pada tahun 2003, keberadaan Sultan Hamengkubuwono X sekalipun seorang raja, tetap mau mengikuti pemilihan Gubernur yang diselenggarakan oleh DPRD DIY.²⁰⁰ Hal ini telah memperlihatkan bahwa bentuk pemerintahan DIY telah demokratis.

Sekalipun secara prosedur telah berbentuk demokratis, akan tetapi jika menggunakan pendekatan demokrasi menurut Dahl, dimana demokrasi dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang dalam seluruh masyarakatnya memandang diri dan orang lain dalam posisi dan status yang sama secara politik, maka bentuk pemerintah DIY sampai tahun 2003 belum dapat disebut dengan demokratis.²⁰¹

¹⁹⁹ Lihat tinjauan pustaka hlm.20-23

²⁰⁰ Padahal rakyatnya menghendaki beliau tetap sebagai Gubernur seperti ayahnya. Lebih lanjut lihat Darmawan, Adhi Op.cit hlm.74

²⁰¹ Ada beberapa prinsip dasar demokrasi yang tidak ada di DIY seperti tidak adanya pemilihan yang bebas dan fair, serta adanya pandangan bahwa seolah-olah selain Sultan, orang lain tidak berhak untuk menjadi Gubernur DIY.

Sehingga dalam masa sekarang ini bentuk pemerintahan DIY ini dapat dikatakan demokratis juga non demokratis tergantung dari sisi mana kita melihat. Jika dilihat melalui pendekatan demokratis Habermas maka prosedur Daerah Istimewa Yogyakarta secara substantif sudah termasuk demokratis karena mengikuti keinginan masyarakat Yogyakarta itu sendiri.

Prosedur yang dipakai Habermas, berarti proses. Proseduralitas kedaulatan rakyat yang artinya membuat sebuah proses komunikasi di dalam masyarakat itu sendiri. Usaha untuk memproduksi hukum yang terpenting bukan jumlah pemilihannya dan kesahihan hukum tetapi pada diskursus yang dilakukan oleh pemerintah pusat (baik eksekutif, legislatif, yudikatif) dengan ruang publik.

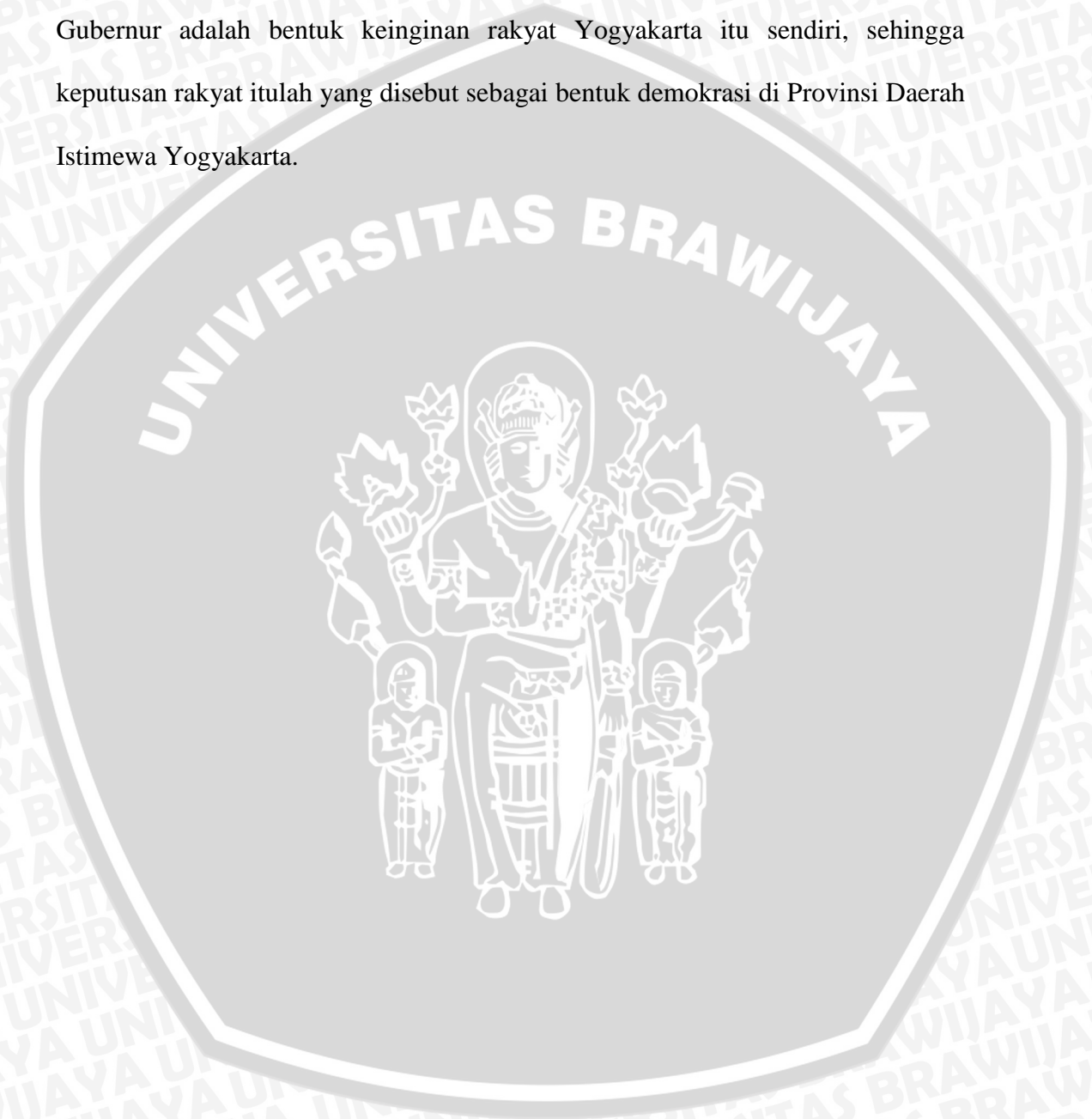
Kemudian Jika dilihat dari pendekatan demokratis Huntington bentuk pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dikatakan sebagai demokratis minimalis. Demokrasi yang mengartikan prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan rakyat melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.²⁰²

Dalam Yogyakarta disebut demokrasi minimalis karena prosedur penetapan Sultan Hamengkubuwono tidak menggunakan pemilihan umum seperti daerah lainnya di Indonesia. Pemilihan umum itu memang salah satu sarana

²⁰² Huntington, Samuel Op.cit

mewujudkan demokrasi tetapi bukan segala-galanya tentang demokrasi itu sendiri²⁰³.

Penetapan Sultan Hamengkubuwono dan keturunan Sultan sebagai Gubernur adalah bentuk keinginan rakyat Yogyakarta itu sendiri, sehingga keputusan rakyat itulah yang disebut sebagai bentuk demokrasi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.



²⁰³ Parulian, Donald. 1997, **Menggugat Pemilu**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta hlm.5

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Produk Hukum yang mengatur Keistimewaan Yogyakarta sudah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Akan tetapi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memerlukan satu Undang-Undang khusus yang melegalsasikan keistimewaannya dan berfungsi sebagai payung hukum yang kuat untuk mempertahankan eksistensi keistimewaannya. Karena Undang-Undang yang ada masih belum cukup tegas untuk mempertahankan keistimewaan Yogyakarta tersebut.

Faktor-faktor keistimewaan Yogyakarta secara singkat, antara lain:

Sejarah atau asal usul dan eksistensinya (secara sosio-historis), Peranan dalam sejarah perjuangan nasional, dan merupakan bagian internal dalam sejarah pendirian NKRI. Dari sudut pandang politis, status istimewa yang melekat dalam provinsi DIY adalah pilihan politik sadar dari penguasa Yogyakarta saat itu, bukan pemberian entitas politik nasional.

Dari sisi yuridis, faktor yogyakarta disebut sebagai daerah yang istimewa mengacu pada amanat Sultan Hamengkubuwono IX dan amanat Sri Paduka Pa VIII.

RUU-K untuk mendemokratisasi Yogyakarta oleh Presiden SBY yang didasarkan pada Pasal 18 ayat(4) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia 1945, dapat dikatakan pernyataan beliau tersebut telah mengeliminir keberadaan pasal 18B ayat(1) yang dengan jelas menegaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”.

Kemudian, dapat dikatakan bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki bentuk desentralisasi asimetris yang mengatasi persoalan bercorak politik bersumber pada keunikan dan

perbedaan budaya, dan persoalan keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.

2. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Indonesia dilakukan secara langsung berprinsip pada sistem negara kita yaitu Demokrasi yang diatur melalui Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan Yogyakarta, selama ini masih secara tradisonal, yaitu melalui keturunan Sultan Hamengkubuwono dan Paku Alam, yang mengacu pada amanat 5 Setember 1945 dan Amanat 30 Oktober 1945, kemudian Undang-Undang No.22 Tahun 1948 diubah menjadi UU No.1 Tahun 1957 dan dipertegas kembali dengan Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959. Keistimewaan tersebut juga mendasarkan pada sistem pemerintahan yang diatur UU No.32 tahun 2004 pasal 226 ayat(2) yang merujuk penjelasan pasal 122 UU No. 22 tahun 1999.

Jika Yogyakarta dikatakan monarki inkonstitusional mengacu pada konteks Negara Demokrasi, adalah tidak tepat. Secara substantif, dalam proses dibuatnya Undang-Undang yang mengatur tentang Keistimewaan DIY sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, praktek demokrasi di DIY telah bersifat demokrasi. Penulis lebih sepakat jika Yogyakarta disebut sebagai demokrasi deliberatif maupun minimalis.

Kesimpulan tersebut didasarkan karena demokrasi di Yogyakarta berdasarkan kedaulatan rakyat Yogyakarta itu sendiri yang disebut sebagai pelaksanaan demokrasi. Pemilu memang sarana demokrasi tetapi bukan segala-galanya tentang demokrasi. Dalam hal ini penulis mengacu pada teori Habermas

dan juga Huntington yang kemudian menjawab permasalahan demokrasi pada pemilihan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Saran

Pertama, karena Undang-Undang Keistimewaan DIY yang ada sebelumnya masih belum cukup untuk mempertahankan eksistensinya, perlu dibuat Undang-Undang Keistimewaan DIY yang memperhatikan adanya amanat yang sudah ada dan juga peraturan sebelumnya (yang telah dibuat oleh para founding fathers) serta memperhatikan nilai-nilai tradisi yang ada dalam masyarakat Yogyakarta. Undang-Undang DIY tersebut harus mengakomodir semua aspirasi masyarakat Yogyakarta dan dapat menjadi sebuah payung hukum bagi keistimewaan Yogyakarta. Pembuatan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta juga diharapkan menjadi solusi bagi permasalahan yang muncul karena belum adanya regulasi yang jelas tentang keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedua, bentuk pemilihan Kepala Daerah di Yogyakarta akan lebih baik jika tetap secara turun-temurun karena itulah keistimewaannya yang sudah ada sejak Yogyakarta menggabungkan diri dengan NKRI. Diharapkan keberadaan Sultan Hamengkubuwono tidak hanya sebagai simbol budaya akan tetapi tetap sebagai Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memerintah langsung rakyatnya. Begitu juga dengan Sri Paku Alam sebagai Wakil Gubernurnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abdullah,Rozali,2007,**Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**, Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa

Amiruddin,2008,**Pengantar Metode Penelitian Hukum**,Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa

Asshiddiqie,Jimly.2006,**Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara**, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta

Baskoro,Haryadi danSunaryo,Sudomo,2010,**Catatan Perjalanan Keistimewaan**, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Budiono,Abdul Rachmad,2005,**Pengantar Ilmu Hukum**, Bayu Media: Malang

Dahl,Robert A.1992,**Demokrasi dan Para pengkritiknya**.YOI.Jakarta:Jilid I

Darmawan,Adhi.2010,**Diskursus Keistimewaan DIY dalam Ruang Publik**,Yogyakarta: Kepel Press

Djalal,Dino Patti,Harus Bisa “**Seni memimpin ala SBY**”

Djojosoekarto,Agung.dkk.2008,**Kebijakan Otonomi Khusus Di Indonesia**, Cet. I- Jakarta: Kemitraan

Haryanto,Fredy,2007,**Mengenal Karaton Ngayogyakarta Hadiningrat**, Warna Grafika: Yogyakarta

Ibrahim,Johnny,2006,**Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia Publishing: Surabaya

Kamus Besar Bahasa Indonesia

Kelsen,Hans,2006, **Teori Umum Tentang Hukum dan Negara**, cetakan pertama

Huntington,Samuel P.1995,**Gelombang Demokrasi Ketiga**.Pustaka Utama Grafiti: Jakarta

Mahfud MD,Moh.,2001, **Dasar-dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, Rineka Cipta: Jakarta

Mahmud,Petter. 1995, **Penelitian Hukum**, Kencana: Surabaya

Nusantara,A. Ariobimo(ed.).1999“Sri Sultan Hamengkubuwono X :
Meneguhkan Tahta Untuk Rakyat”. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana,

Parulian,Donald.1997, **Menggugat Pemilu**, Pustaka Sinar Harapan: Jakarta

Purwadi,2007. “**Sistem Pemerintahan Kerajaan Jawa Klasik**”. Medan:
Pujakesuma

Rahardjo,Satjipto. **Ilmu Hukum**,2006,Citra Aditya Bakti: Bandung

R.Siti Zuhro,dkk.,2011, **Model Demokrasi Lokal**, THC Mandiri: Jakarta

Sujamto,1988. “**Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**”Bina
Aksara: Jakarta

Soemardjan, Selo. 1981. “**Perubahan Sosial di Yogyakarta**”. Yogyakarta: Gadjah Mada
University Press

Tutik, Titik Triwulan.2006,**Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU No.32
Tahun 2004 dalam sistem PEMILU menurut UUD 1945**, Prestasi
Pustaka

Utrecht,E.1961,**Pengantar Hukum Indonesia**, Ichtiar

Wahyukismoyo,Heru.2004, **KeistimewaanYogya versus demokratisasi**,Bigraf:
Yogyakarta

Laporan Penelitian **Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang
Otonomi Khusus Papua**, Pusat Kajian Demokrasi Universitas
Cenderawasih, Agustus 2010

Bagan dan Tabel

Bagan pemilihan umum Kepala Daerah milik Departemen Dalam Negeri

Tabel Amanat 5 September 1945

Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

Undang-Undang Dasar Sementara Negara Republik Indonesia tahun 1950

Undang-Undang No.22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
Pemerintahan Daerah yang diubah menjadi UU No.1 Tahun 1957 kemudian
diubah lagi menjadi UU No.18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa
Yogyakarta yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang No.32
Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No.18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi
Nanggroe Aceh Darussalam

Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Undang-Undang No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah
Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda
terhadap UUD 1945

Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Keistimewaan Yogyakarta versi
Pemerintah Pusat

Naskah Akademik RUUK DIY oleh JIP UGM Pusdiklat FH UII,2011

Putusan Mahkamah Konstitusi No.072-073/PUU-II/2004 Pengujian UU Pemda
terhadap UUD 1945

Dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945 yang dikeluarkan
oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX. Amanat 30 Oktober 1945 yang
dikeluarkan oleh Sri Sultan HB IX dan Sri PA VIII (setelah menyatukan diri
menjadi satu wilayah DIY)

Sumber lain (artikel dan internet)

Liputan6.com, 02/12/2010 18:07, Monarki dan Demokrasi Diminta Tak Dibenturkan, diakses tanggal 23 Juni 2011

Radar jogja, 29/9/10, manuver politik SBY

Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta#Draf RUU Keistimewaan DIY

<http://id.wikipedia.org/wiki>,diakses tanggal 23 juni 2011

Tujuh-alasan-mengapa-jogja-menjadi-daerah-istimewa/

<http://tuhupedia.com>,diakses pada tanggal 23 Juni 2011

http://cenrdawasi.multiply.com/journal?&page_start=20, diakses tanggal 25 Juni 2011

Bentuk-Pemerintahan,<http://politea.wordpress.com/2007/01/14/>,diakses tanggal 26

di-gedung-agung-yogya,<http://rosodaras.wordpress.com/2009/05/27/>,diakses pada tanggal 25 Juni

pengertian-sistem-pemerintahan,<http://id.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/>,diakses tanggal 26 Juni 2011

Metode-Ilmu-Hukum,<http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/.html>,diakses pada tanggal 10 Januari 2012

